

VU Research Portal

Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente

de Graaf, G.; Huberts, L.W.J.C.; Smulders, R.

2013

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

de Graaf, G., Huberts, L. W. J. C., & Smulders, R. (2013). *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl



Publieke waarden

De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk
van ziekenhuis en gemeente



Publieke waarden

van goed bestuur in de praktijk

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
o Managementsamenvatting	7
o.1 Executive summary	10
1 Inleiding	13
1.1 De opkomst van goed bestuur	13
1.2 Problematisering van goed bestuur	15
1.3 Vraagstelling en leeswijzer	17
2 Publieke waarden in theorie en onderzoek	19
2.1 De kakofonie aan publieke waarden	19
2.2 Botsende waarden in de praktijk	31
2.3 Copingstrategieën	34
2.4 Verklaringen voor waardensets en copingstrategieën	37
2.5 Reflectie	40
3 Onderzoeksaanpak	41
3.1 Onderzoeksubject	41
3.2 Dataverzameling	43
3.3 Data-analyse	45
4 Waardensets	47
4.1 Zes factoren: cijfermatig	47
4.2 Zes factoren: inhoudelijk	48
4.3 Reflectie	51
5 (Botsende) waarden in gemeente X	53
5.1 Lastige beslissingen	53
5.2 Waarden en regels	56
5.3 Waarden uit de code	57
5.4 Botsende waarden	64
5.5 Copingstrategieën	68
5.6 Reflectie	70

6 (Botsende) waarden in ziekenhuis Y	71
6.1 Lastige beslissingen	71
6.2 Waarden en codes	74
6.3 Waarden uit de code	75
6.4 Botsende waarden	83
6.5 Copingstrategieën	86
6.6 Reflectie	87
7 Conclusie en reflectie	89
7.1 Antwoord op centrale vragen	89
7.2 Aanbevelingen voor praktijk en wetenschap	93
Literatuur	97
Bijlage 1 Vragenlijst interviews	101
Bijlage 2 Analyse Q-studie	104

Voorwoord

Het rapport dat voor u ligt is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschreven door drie leden van de onderzoeksgroep Kwaliteit van Besturen van de Vrije Universiteit. Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport is uitgevoerd in de periode vanaf november 2012 tot en met april 2013.

Als onderzoekers willen wij op deze plek een aantal mensen bedanken die op verschillende manieren hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit eindrapport. Ten eerste de begeleidingscommissie die door het ministerie is ingesteld bij de start van dit onderzoek. Deze commissie bestond uit Wilma Delissen-van Tongerlo, Maas Jan Heineman, Albert Jan Kruiter, Hanneke Snippen-Dullemond, Limke Tukker, Ruud Smeets en Tobias Kwakkelstein (voorzitter). Tijdens het onderzoek is de begeleidingscommissie drie keer bij elkaar gekomen.

De opmerkingen en tips tijdens die bijeenkomsten zijn van grote waarde geweest voor zowel de opzet en het verloop van het onderzoek als het uiteindelijke rapport. Wij hebben dan ook dankbaar gebruik gemaakt van deze input. Hetzelfde geldt voor de verschillende gesprekken die wij in de loop van het onderzoek gevoerd hebben met Henk Addink (Universiteit Utrecht) die ons adviseerde over het bestuursrechtelijke aspect dat onlosmakelijk verbonden is aan de vraagstukken rondom goed bestuur. We verwijzen graag naar zijn reflectie op ons onderzoek, die gelijktijdig met dit rapport is verschenen. Bauke Steenhuisen en Michel van Eeten (beiden verbonden aan de TU Delft) willen wij bedanken voor het delen van hun ervaringen wat betreft onderzoek naar waardenbotsingen en copingstrategieën.

Daarnaast zijn wij vanzelfsprekend dank verschuldigd aan de twee organisaties en alle respondenten die bereid waren mee te werken aan het empirische deel van het onderzoek. Wij vonden het interessant om in relatief korte tijd zicht te krijgen op hun werk, hun dilemma's en de waarden die daarin een belangrijke rol spelen. We waarderen bovendien de openheid waarmee de respondenten ons tegemoet traden.

Gjalt de Graaf
Leo Huberts
Remco Smulders

o Managementsamenvatting

Achtergrond en vraagstelling

In 2009 is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur vastgesteld. Deze code bevat een aantal waarden die leidend zouden moeten zijn voor de acties in ons openbaar bestuur om te kunnen spreken van *goed bestuur*. In dit onderzoek leggen wij de nadruk op tien waarden: rechtmatigheid, integriteit, gelijkheid, transparantie, participatie, legitimiteit, verantwoording, effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit. Zoals in de code zelf echter al werd gesteld, vraagt besturen niet alleen om het nalopen van een lijstje waarden, maar moeten er ook afwegingen worden gemaakt tussen verschillende waarden die in de praktijk botsen. Zo veronderstellen wij dat er verschillende waardenclusters zijn waartussen het kan botsen. Van de tien genoemde waarden sluiten de eerste drie aan bij een idee van behoorlijk bestuur, gaan de volgende vier vooral over responsief bestuur en staan effectiviteit en efficiëntie voor het belang van resultaatgericht bestuur. Of sprake is van goed bestuur wordt dus ook bepaald door de manier waarop omgegaan wordt met de botsingen van waarden uit deze verschillende clusters.

Het belang van goed bestuur staat buiten kijf. Het vertrouwen van burgers in ons openbaar bestuur en daarmee de legitimiteit van het bestuur is in het geding wanneer we niet meer kunnen spreken van goed bestuur. Zeker in de huidige tijd van bezuinigingen en daarmee gepaard gaande verschuivingen in de taak van het openbaar bestuur zullen waardenbotsingen naar verwachting vaker voorkomen. De actuele discussie over ambtelijk vakmanschap laat bovendien zien dat er al alom wordt gediscussieerd over de manier waarop ambtenaren invulling moeten geven aan hun taak en de publieke waarden die daarbij van belang zijn.

Dit alles maakt dat het doel van dit onderzoek (inzicht verkrijgen in hoe door verschillende actoren in de praktijk invulling wordt gegeven aan publieke waarden van goed bestuur) zeer relevant is. Om dit doel te verwezenlijken, zijn we op zoek gegaan naar antwoorden op drie centrale vragen: welke waarden vinden bestuurders, managers en uitvoerders in het openbaar bestuur (en meer bijzonder binnen een gemeente en ziekenhuis) belangrijk, welke spanningen tussen publieke waarden ervaren ze en hoe gaan ze daar in de praktijk mee om?

Opzet onderzoek

Het onderzoek omvatte twee case studies. In één gemeente en één ziekenhuis zijn respectievelijk 19 en 16 respondenten geïnterviewd. Hierbij ging het in de gemeente om leden van het college van B&W, middenmanagers en uitvoerders binnen de afdelingen Werk & Inkomen, Wijkmanagement en Handhaving. In het ziekenhuis is gesproken met bestuurders, stafmedewerkers, artsen, middenmanagers en verpleegkundigen. In alle interviews werd gefocust op de lastige beslissingen, de waarden die respondenten belangrijk vinden, welke rol de waarden uit de code goed openbaar bestuur spelen in de dagelijkse praktijk en welke waardenbotsingen respondenten in hun werk ervaren. Elk interview werd afgesloten met een Q-studie waarin we respondenten vroegen om de 10 waarden afgeleid uit de Code goed openbaar bestuur te rangschikken naar de mate waarin ze een rol spelen in hun werk.

Resultaten

Het onderzoek laat zien dat de waarden die een grote rol spelen en de botsingen die ervaren worden sterk samenhangen met de context van iemands functie. Uit de Q-studie komen verschillende waardenconstellaties naar voren. In de gemeente zien we uitvoerders waarbij waarden die te maken hebben met responsiviteit (o.a. openheid, participatie) een grote rol spelen en uitvoerders waarbij waarden die te maken hebben met behoorlijkheid (o.a. rechtmatigheid) een grote rol spelen. Op het niveau van het middenmanagement spelen, zowel in gemeente als ziekenhuis, vooral de waarden van resultaatgericht bestuur (effectiviteit, efficiëntie) een grote rol. Daarnaast zien we dat in het ziekenhuis de waarden professionaliteit en openheid van groot belang worden gevonden en dat in de top van de organisatie ook verantwoording een grote rol speelt in het werk.

De waardenbotsingen binnen de gemeente concentreren zich rond een aantal waarden. Ten eerste rechtmatigheid: hoewel regels in de uitvoering soms worden ervaren als een fijn houvast, kan het strikt volgen van regels ook de effectiviteit in de weg staan en botsen met het eigen rechtvaardigheidsgevoel. Ten tweede participatie en openheid: open zijn naar burgers en ze betrekken is nastrevenswaardig, maar het kan processen vertragen, leidt soms tot wensen die botsen met algemene regels en kan bovendien ten koste gaan van de effectiviteit van de gemeente. Tot slot effectiviteit en efficiëntie: respondenten hebben het gevoel dat efficiëntie wordt belemmerd bij grote nadruk op verantwoording en gelijkheid, maar de twee resultaatgerichte waarden botsen in de praktijk ook met elkaar (men heeft het gevoel dat de druk om efficiënt te werken ten koste gaat van de zorgvuldigheid).

De aangetroffen waardenbotsingen in het ziekenhuis concentreren zich voornamelijk rondom effectiviteit, efficiëntie, openheid en verantwoording: men wil effectieve en kwalitatief hoogwaardige zorg verlenen, maar soms kan dit niet door een te grote nadruk op efficiëntie of verantwoording. In het ziekenhuis worden weinig spanningen ervaren tussen de waarden van behoorlijk en responsief bestuur.

In de praktijk kunnen niet alle waarden tegelijkertijd gerealiseerd worden. Dat kan verlamdend werken en dus is het interessant te kijken hoe bestuurders, managers en uitvoerders de waardenbotsingen hanteerbaar maken. We gebruiken de term copingstrategie voor een dergelijke reactie op een waardebotsing. In de gemeente en het ziekenhuis zijn op uitvoerend niveau het strikt vasthouden aan respectievelijk beleidsregels en protocollen belangrijke copingstrategieën. Door de regels als leidraad te nemen, hoeft niet bewust de afweging gemaakt te worden tussen verschillende waarden. In de gemeentelijke organisatie zijn daarnaast ook 'firewalls' zichtbaar: verschillende afdelingen richten zich op verschillende waarden, waardoor het voor de individuen in de afdeling duidelijker is wat zij in concrete situaties moeten doen. Daarnaast zien we opschalen als copingstrategie: wanneer verschillende waarden echt gaan botsen moet er op hoger niveau een besluit genomen worden. Op dat hogere niveau is zowel in de gemeente als het ziekenhuis de copingstrategie 'casuistry' zichtbaar: bestuurders kijken per casus wat de voor- en nadelen zijn en vormen een oordeel over de beste oplossing. Vervolgens proberen ze steun te zoeken voor de door hen geprefereerde richting in overleg met collega's.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen zou het goed zijn om de invulling van de 'Code goed openbaar bestuur' nog eens tegen het licht te houden. Gezien het feit dat waarden en waardenbotsingen nadrukkelijk gekoppeld zijn aan de context, lijkt de vraag gerechtvaardigd of werknemers in de publieke sector niet meer gebaat zijn bij codes die specifiekere ingaan op de waarden die van belang zijn in hun functie en de manier waarop die waarden in hun werk kunnen botsen. Daarbij zou dan ook aandacht moeten zijn voor de voor- en nadelen van verschillende copingstrategieën.

Daarnaast laat het onderzoek zien dat in een tijd van bezuinigingen en een terugtrekkende overheid extra spanningen ontstaan tussen verschillende waarden. De inzichten uit deze studie daaromtrent zouden moeten worden meegenomen bij discussies rondom goed werkgeverschap en ambtelijk vakmanschap. Ook laat de studie zien hoe in de publieke sector geworsteld wordt met het afleggen van verantwoording en de mate waarin regels altijd gevolgd moeten worden. Wat betreft verantwoording betekent dit vooral dat er in samenwerking met de uitvoerders gezocht zal moeten worden naar nog slimmere verantwoordingsmechanismen. Wat betreft rechtmatigheid is er duidelijk behoefte aan reflectie op en ondersteuning bij de botsingen tussen rechtmatigheid enerzijds en effectiviteit en participatie anderzijds: wat te doen als het toepassen van voorgeschreven regels in een concreet geval niet goed uitpakt of wanneer het bestuur na een participatietraject ontdekt dat de burgers in een bepaald gebied iets anders willen dan de algemene beleidsregels voorschrijven? Antwoorden op deze vragen zijn cruciaal voor een helder beeld van wat in Nederland verstaan wordt onder goed bestuur.

0.1 Executive summary

Background and questions

In 2009, the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom relationships drafted its own good governance code for the public sector. This code contains a number of public values that should be directive for the actions undertaken by government institutions in order for those actions to be examples

of good governance. In this study, we focus on ten of these values: lawfulness, integrity, equality, transparency, participation, legitimacy, accountability, effectiveness, efficiency and professionalism. As the code already states, governance is however not that simple as following a list of values. Instead choices have to be made in particular situations in which various values conflict. We state that several clusters of values can be distinguished, related to one's view on the idea of good governance. The first three values just mentioned are in line with an emphasis on decent governance. The four values thereafter focus on the responsive character of governance. Finally, effectiveness and efficiency are key values in an idea of performance-based governance. How we handle value conflicts between these clusters is decisive for the public judgment about the quality of governance.

The importance of good governance cannot be underestimated. The trust of citizens in our public organizations and along with that the legitimacy of our governing system is at stake when there are too many examples of bad governance. Especially in current times that are characterized by budget cuts and shifts in the tasks and role of the public sector, we expect more value conflicts to emerge. The current debate on the craftsmanship of civil servants shows that the way civil servants should give meaning to their task and which public values are of importance in the process, are already points of discussion.

This means that the research aim of this study (obtaining insight in the way various actors give meaning to public values of good governance in practice) is very relevant. In order to accomplish this aim, we have sought answers to three central questions: which values do executives, managers and civil servants in the public sector (and more specifically in a municipality and a hospital) find important, what public value conflicts do they experience and how do they cope with these conflicts in practice?

Research design

The empirical research was done with two case studies. In one municipality and one hospital respectively 19 and 16 respondents were interviewed. In the municipality we spoke to the mayor and two aldermen, 6 middle managers and 10 civil servants within the departments permit enforcement, social security and neighborhood management. In the hospital we spoke to executive directors, staff employees, doctors, nurses and middle managers. In all interviews we focused on difficult decisions, the values respondents believe to be important, what role the public values in the governance code play in their daily

work and what value conflicts respondents experience in their work. Every interview was concluded by a q-study in which we asked respondents to order ten values from the governance code in line with the degree in which the values play a larger or smaller role in their work.

Results

The data show that the values that play a large role and the value conflicts one experiences are strongly related to the context of one's job. The q-study resulted in six value profiles. In the municipality we see a group of civil servants in which values related to responsiveness (e.g. transparency, participation) play a large role and civil servants in which the value profile was dominated by values related to decency (e.g. lawfulness, integrity). Several middle managers, in both case organizations, have a value profile in which especially the values related to performance (e.g. effectiveness, efficiency) play a large role. Two value profiles are characteristic for the hospital. Professionalism and transparency are important values for most professionals in the hospital, while accountability is the most important value in a profile which is tied to the hospital's executive directors.

The value conflicts experienced in the municipality concentrate on a number of values. First of all lawfulness: while rules can be a great support, strictly applying the rules can also conflict with effectiveness and one's own opinions about justice. Two other values that are often mentioned in value conflicts are transparency and participation: being open towards citizens and involving them in policy making is desirable, but it can delay processes, can result in specific demands that conflict with general rules and can also harm the effectiveness of government actions. Finally, effectiveness and efficiency also often conflict: respondents feel that the desire for efficiency can be hindered by a large emphasis on accountability and equality. Moreover, effectiveness and efficiency can in practice also conflict with each other (respondents feel that the pressure to work more efficiently can harm the careful handling of cases). In the hospital, the value conflicts mainly involve effectiveness, efficiency, transparency and accountability: respondents want to deliver effective and high quality care, but this can conflict with a pressure to work more efficiently and spend more time on accountability. Respondents in the hospital barely experience conflicts between values related to decency and responsiveness.

The fact that not all public values can be realized at the same time could paralyze those that have to deal with value conflicts. This makes it even more interesting to study the way executives, managers and civil servants cope with value conflicts. We found various copingstrategies in both the municipality and the hospital. For both nurses in the hospital and policy implementers in the municipality, strictly following respectively protocols and policy is an important copingstrategy. By using the rules as guidebook, a deliberate choice between various values does not have to be made: lawfulness is always the most important value. In the municipality, firewalls are visible as well: various departments are designed to pursue different values, making it more clear for the individuals within those departments

what choices they have to make. In the municipality, we also see scaling as coping strategy: when conflicts arise between departments or following the rules leads to unfair situations, decisions need to be taken on a higher level. On the higher level, we find the coping strategy 'casuistry': executive directors decide per case what values need to be secured and they then try to find support for their preferred solution.

Recommendations

Based on the results described above, we believe it would be wise to reflect on the content of the current good governance code. Given the fact that values and value conflicts are to a large extent linked to the specific context of one's job, our idea is that those active in the public sector will benefit more from codes that specifically address the values and value conflicts that are important in their work. A code is more useful when it does not only reflect on the values that are important in general, but also on various ways one can cope with recognizable situations in which several of these values conflict.

The study also shows that more conflicts between public values arise in times of budget cuts and a withdrawing public sector. Insights from this study should be used in discussions concerning the government as good employer and the craftsmanship of civil servants. The study shows how actors in the public sector struggle with processes of accountability and the strictness with which rules should be implemented. With regard to accountability, this stresses the importance of cooperating with civil servants, doctors and nurses in designing new and smart accountability mechanisms. With regard to lawfulness, we sense a clear need for reflection on and support with the conflicts between lawfulness on the one hand and effectiveness and participation on the other: what should be done when implementing the rules does not seem effective or fair in a specific case? And what to do when citizens in a particular area want you to do A while the general policy that was approved by the city council tells you to do B? Formulating answers on such questions is crucial in order to obtain a clear view of what we see as good governance.

1 Inleiding

1.1 De opkomst van goed bestuur

In 2009 stelde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* vast. Zoals de ondertitel *beginselen van deugdelijk overheidsbestuur* aangeeft, bevat de code een aantal beginselen waaraan goed overheidsbestuur moet voldoen. De Nederlandse code bevat 7 beginselen. Ons bestuur zou open moeten zijn over procedures en beginselen en het goede voorbeeld moeten geven wat betreft integriteit. Burgers en andere belangrijke partijen moeten daarnaast betrokken worden bij het vormen en bijstellen van beleid. De burger dient daarnaast fatsoenlijk behandeld te worden en het bestuur dient duidelijke doelen te stellen waarbij ze let op de doelmatige inzet van publiek geld. Ook stelt de code dat het bestuur alleen besluiten mag nemen die in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving en die te verantwoorden zijn. Actief verantwoording afleggen is ook een belangrijke waarde, net als het zo inrichten van het openbaar bestuur dat het leert van fouten en beter probeert te presteren.

De 7 beginselen uit de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur

1. Openheid en integriteit
2. Participatie
3. Behoorlijke contacten met burgers
4. Doelgerichtheid en doelmatigheid
5. Legitimititeit
6. Lerend en zelfreinigend vermogen
7. Verantwoording

Deze waarden uit de Nederlandsde code komen voor een deel overeen met beginselen uit internationale codes voor goed bestuur. De aandacht voor goed bestuur is namelijk niet een nationaal fenomeen, maar is gevoed door een internationaal debat over het thema *good governance*. Het internationale debat over good governance is aangezwengeld door de Wereldbank in 1989. In een rapport over de ontwikkeling van zuidelijk Afrika introduceerde de bank de term en constateerde zij dat duurzame ontwikkeling alleen maar mogelijk is als particulier initiatief en marktwerking gepaard gaan met een goed georganiseerde publieke sector (World Bank, 1989). Waarden die daarbij expliciet genoemd werden waren efficiëntie (van dienstverlening), betrouwbaarheid (van de rechtsprekende macht) en verantwoording (door de overheid aan de burger). Het idee van de Wereldbank over de samenhang tussen economische ontwikkeling en goed bestuur vond gehoor bij andere organisaties en al snel maakten donororganisaties hun hulp afhankelijk van eisen aan een goed functionerend

bestuur (De Graaf, Van Doeveren, Reynaers & Van der Wal, 2011; De Graaf, 2013). Aangezien het begrip goed een normatief begrip is, werd goed bestuur op verschillende manieren geoperationaliseerd door verschillende organisaties. Het Internationaal Monetair Fonds publiceerde in 1997 bijvoorbeeld een notitie over haar rol in het bevorderen van good governance. Op de kaft van dat rapport gaf het Internationaal Monetair Fonds (IMF) vier kernwaarden aan: *transparency*, *accountability*, *efficiency* en *fairness*. De Wereldbank bleef echter toonaangevend met haar

World Wide Governance Indicators, waarin landen werden vergeleken op zes dimensies: *voice and accountability*, *political stability and the absence of violence*, *government effectiveness*, *regulatory quality*, *the rule of law* en *control of corruption* (De Graaf et al., 2011).

Waar het concept oorspronkelijk dus vooral werd gebruikt in relatie tot ontwikkelingshulp, is het ook een gangbaar begrip geworden wanneer gesproken wordt over het bestuur in Westerse democratieën. Vooral op Europees niveau is de opkomst van goed bestuur opvallend. In 2001 maakte de Europese ombudsman een *Code of Good Administrative Behaviour* en bovendien is het recht op goed bestuur vastgelegd in het Europees Handvest van de Grondrechten (Addink, 2008). Trimidas (2006) laat bovendien zien dat het beginsel van goed bestuur een rol speelt in de Europese rechtspraak: schending kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een bestuursorgaan schadevergoeding of compensatie moet betalen.

Als reden voor de toenemende aandacht voor goed bestuur in onze directe omgeving wordt vooral de verandering van *government* naar *governance* genoemd (De Graaf & Van der Wal, 2010; Hendriks & Drosterij, 2012). Voor zover dat al ooit verondersteld werd, wordt de afgelopen jaren steeds duidelijker dat de overheid niet langer centraal vanaf boven de samenleving de gewenste kant op kan sturen. In plaats daarvan groeit het besef dat de overheid één speler is die samen met andere partijen beleid moet vormen en uitvoeren om maatschappelijke vraagstukken aan te kunnen pakken.

Andere codes

Regels voor goed bestuur vastleggen in codes gebeurt niet alleen in de publieke sector. Wellicht nog wel bekender zijn de codes uit de semi-publieke en private sector. In Nederland kennen we al een geruime tijd de Code Tabaksblat voor beursgenoteerde bedrijven (Commissie Corporate Governance, 2003), maar er zijn ook governance codes voor de zorg (Brancheorganisaties Zorg, 2010), de woningcorporaties (Aedes, 2006) en het onderwijs (zie bv. HBO-raad, 2006).

Deze nieuwe kijk op het openbaar bestuur vraagt om een nieuw normatief kader waaraan het optreden van de overheid getoetst kan worden. De vraag is immers wat in de verhoudingen tussen overheid en samenleving als goed bestuur wordt gezien. De definitie die Hendriks & Drosterij (2012, p. 25) gebruiken voor goed bestuur wijst er op dat goed bestuur

draait om de mate waarin handelen in overeenstemming is met “essentiële kwaliteitsnormen”. In vele landen is geprobeerd deze normen vast te leggen in codes voor de publieke sector (zie voor een overzicht en vergelijking Beck Jørgensen & Sørensen, 2012-2013). In deze trend past ook *De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* waarin verschillende waarden zijn vastgelegd, zodat bestuurders en ambtenaren weten wanneer zij goed handelen.

1.2 Problematisering van goed bestuur

Zo eenduidig als het concept goed bestuur in theorie lijkt, is het in de praktijk zeker niet. Zoals in de inleiding van de Nederlandse code al is vermeld, gaan de verschillende waarden die belangrijk worden geacht bij goed bestuur niet altijd samen: “In de praktijk zullen beginselen soms tegen elkaar afgewogen moeten worden.” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009, p. 7). De vraag wanneer er bij het maken van een dergelijke afweging sprake is van goed bestuur, is tot op heden niet overtuigend beantwoord. De literatuur over publieke waarden laat bovendien zien dat een dergelijke afweging niet makkelijk te maken is. Verschillende auteurs gaan uit van het idee van waardenpluralisme (Huberts & Van Hout, 2011; De Graaf et al., 2011; De Graaf & Paanakker, 2012). Spicer (2010) legt uit dat bij waardenpluralisme twee kenmerken van waarden centraal staan. Ten eerste zijn waarden vaak niet te combineren; ze zijn *incompatible*. Het nastreven van de ene waarde gaat soms dus automatisch ten koste van de andere waarde. Maar nog belangrijker is dat verschillende waarden ook niet te vergelijken zijn; ze zijn *incommensurable*. Het feit dat waarden niet te vergelijken zijn, betekent dat er geen rationele afweging gemaakt kan worden tussen twee opties. Mensen kunnen hun keuze voor een waarde wel beargumenteren, maar deze argumenten doen niks af aan de argumenten voor de keuze voor de andere waarde. Een vaak genoemd voorbeeld is de keuze die mensen moeten maken tussen vriendschap en geld. Ga je extra werken of besteed je meer tijd aan je vrienden? Voor beide keuzes zijn argumenten aan te dragen, maar een rationele keuze tussen de twee is niet te maken.

Wat betekent dit inzicht voor het concept goed bestuur en de implementatie van de code goed bestuur? Een definitie van goed bestuur die stelt dat bestuurd moet worden in lijn met bepaalde waarden en normen, doet geen recht aan de manier waarop deze waarden kunnen botsen in de praktijk. In plaats daarvan, zo stellen Huberts & Van Hout (2011, p. 54), moeten we goed bestuur zien “als het management van spanningen tussen verschillende publieke waarden”. Vanuit het oogpunt van de code goed bestuur kan dus de vraag worden gesteld welke waarden uit deze code met elkaar botsen. Zijn er bijvoorbeeld vaak situaties waarin het nemen van een effectief besluit botst met waarden als openheid en rechtmatigheid? Een bekend voorbeeld hiervan is de situatie waarin Wouter Bos zich bevond toen hij in 2008 besloot in het weekend ABN AMRO en de Nederlandse tak van Fortis te kopen, zonder daarbij het parlement te informeren en om toestemming te vragen (Van der Wal, De Graaf & Van Montfort, 2011). Aan de ene kant was dit een effectief en daadkrachtig besluit - vanwege grote Nederlandse belangen moest hij direct handelen -, maar het was wel in strijd met de comptabiliteitswet die aangeeft dat bij dergelijke aankopen het parlement geconsulteerd

moet worden. De toepassing van de code voor het openbaar bestuur wordt eigenlijk nauwelijks in de gaten gehouden (in tegenstelling tot de Corporate Governance Code, zie Addink, 2010); er is dan ook weinig zicht op de mogelijke waardenbotsingen. Niet alleen ontbreekt het antwoord op de vraag welke waarden botsen, we weten ook niet hoe bestuurders en ambtenaren omgaan met waardenbotsingen. In de literatuur over conflicterende publieke waarden wordt hier het concept copingstrategieën gebruikt en komt men op basis van theoretische overwegingen tot verschillende strategieën (zie Thacher & Rein, 2004; Stewart, 2006). Zo zou het zo kunnen zijn dat mensen dogmatisch en constant de voorkeur geven aan één waarde, dat men juist per geval een nieuwe beslissing neemt of dat men probeert toch aan beide conflicterende waarden te voldoen. Een interessante bijkomende vraag is of en door wie bewust voor een copingstrategie wordt gekozen, of dat deze strategie institutioneel ontstaat (zie Steenhuisen, 2009).

Voor onze samenleving en ons openbaar bestuur is het belangrijk meer zicht te krijgen op de waarden die botsen in ons bestuur en hoe bestuurders, managers en uitvoerders daar mee omgaan. Zoals de code laat zien, leven in de maatschappij en in de politiek verwachtingen over welke waarden leidend zouden moeten zijn in het handelen van de overheid. Deze waarden (of in ieder geval de invulling er van) zijn bovendien aan verandering onderhevig door maatschappelijke ontwikkelingen zoals de opkomst van social media (zie bijvoorbeeld De Graaf & Meijer, 2013). Het voorbeeld omtrent de aankopen van Wouter Bos laat zien dat in de praktijk keuzes moeten worden gemaakt waarbij verschillende waarden moeten worden afgewogen. Dat dit op een goede manier gebeurt, is cruciaal. Slecht bestuur kan leiden tot een afname van de legitimiteit van ons openbaar bestuur. Zo kan het vraagstuk van de botsende waarden direct verbonden worden met de discussies rondom (dalend) maatschappelijk vertrouwen in politiek en openbaar bestuur (Bovens & Wille, 2008; Hendriks, 2009). Daarnaast rijst als het gevolg van bezuinigingen, een terugtrekkende overheid en de toenemende differentiatie in het openbaar bestuur (Bevir 2010), het vermoeden dat er binnen de publieke sector meer en/of andere waardeconflicten optreden dan voorheen. Leidt een grote nadruk op efficiëntie bijvoorbeeld niet tot een minder behoorlijk handelende publieke sector? Sluit onderzoek naar het omgaan met de botsing van publieke waarden ook aan bij actuele discussies rondom goed werkgeverschap en ambtelijk vakmanschap? En wat zijn voor een ambtenaar in de huidige tijd de moeilijke afwegingen en wordt hij of zij bij het maken van die afwegingen voldoende ondersteund in de organisatie?

Dit onderzoek moet zicht bieden op de dagelijkse praktijk van uitvoerders, managers en bestuurders en de mate waarin zij (kunnen) handelen in lijn met belangrijke waarden. Deze studie is daarmee nuttig voor de professionals en het middenmanagement: met welke afwegingen worstelen de collega's (ook in andere afdelingen) en gaan zij daar op dezelfde of een andere manier mee om? Voor bestuurders is het interessant om te zien welke waardebotsingen leven in de organisatie en omgekeerd is het voor de professionals ook interessant om te zien of de dilemma's waar zij mee worstelen hoger in de organisatie onderkend worden.

1.3 Vraagstelling en leeswijzer

In dit rapport staat de vraag centraal welke waarden bestuurders, managers en uitvoerders in het openbaar bestuur (en meer bijzonder binnen een gemeente en ziekenhuis) belangrijk vinden, welke spanning tussen publieke waarden ze ervaren en hoe ze daar in de praktijk mee omgaan. Hierbij zal aandacht worden besteed aan een aantal thema's. Ten eerste de waarden die van belang worden gevonden en de mate waarin botsingen tussen verschillende waarden ervaren worden. Ten tweede de manier waarop vervolgens met dit soort botsingen wordt omgegaan: welke copingstrategieën hanteren mensen? Ten slotte de achtergronden van de persoonlijke waardensets: in hoeverre beïnvloeden persoonlijke drijfveren, organisatorisch beleid of maatschappelijke ontwikkelingen het belang dat personen hechten aan verschillende publieke waarden?

In het tweede hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de kennis die er al is over het belang van verschillende publieke waarden, de manier waarop actoren met botsende waarden omgaan en de achtergrond van waardensets. Dit overzicht van de actuele kennis is bepalend geweest voor de keuzes die in de opzet van dit onderzoek gemaakt zijn en maakt voor zowel academici als mensen uit de praktijk inzichtelijk wat de achtergronden zijn van de vragen die we stelden tijdens de interviews. Bovendien schetst het de context waarbinnen de resultaten van ons onderzoek gezien moeten worden. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens beknopt ingegaan op de opzet van het empirische deel van ons onderzoek. Hierin maken we duidelijk waarom we hebben gekozen voor twee case studies en welke vragen we hebben gesteld tijdens de interviews. De resultaten van het empirische onderzoek worden beschreven in de hoofdstukken 4 tot en met 6. Hoofdstuk 4 gaat in op de resultaten van de uitgevoerde Q-studie en laat zien dat er verschillende waardeprofielen bestaan in de onderzochte cases. In hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 staan de resultaten van onze interviews in respectievelijk de gemeente en het ziekenhuis centraal en wordt gebouwd aan een antwoord op de vragen welke waarden centraal staan, welke spanningen ervaren worden en hoe daarmee wordt omgegaan. We proberen hierbij een rijk beeld te schetsen van de alledaagse praktijk met de bedoeling de hoofdstukken nog interessanter te maken voor zij die werkzaam zijn in een vergelijkbare context. Het antwoord wordt nog eens samengevat in hoofdstuk 7, waarin we ook reflecteren op de implicaties die deze resultaten hebben voor het beleid en de praktijk van het openbaar bestuur.

2 Publieke waarden in theorie en onderzoek

In dit hoofdstuk vatten we de resultaten samen van eerder onderzoek dat in is gegaan op thema's die voor ons onderzoek van belang zijn. Ten eerste kijken we naar de vraag wat publieke waarden zijn en welke publieke waarden in de literatuur worden onderscheiden. Vervolgens wordt er een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken wat betreft het empirisch onderzoek naar publieke waarden: wat weten we al over de waarden die in de praktijk belangrijk worden gevonden en de botsingen die mensen ervaren? Daarna staat de manier waarop bestuurders, managers en uitvoerders met die botsingen omgaan centraal. In de literatuur worden verschillende strategieën omschreven, die in beperkte mate ook al zijn aangetroffen in empirisch onderzoek. Tot slot besteden we aandacht aan mogelijke verklarende factoren: wie of wat bepaalt de importantie van specifieke waarden en hoe gaan individuen met botsingen om?

2.1 De kakofonie aan publieke waarden

In de inleiding spraken we over zowel beginselen als waarden. Voordat we dieper ingaan op de theorie, zullen we eerst schetsen hoe hier tegen deze verschillende termen wordt aangekeken. De *Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur* concentreerde zich immers op 'beginselen van deugdelijk overheidsbestuur', terwijl dit onderzoek als titel 'publieke waarden van goed bestuur in de praktijk' heeft.

In de literatuur over *publieke waarden* zijn veel definities te onderscheiden (zie voor een overzicht: Van der Wal, 2008). In dit onderzoek zien we waarden als de (morele) principes of standaarden die gewicht hebben bij het maken van keuzes. Aan de hand van de gemaakte keuzes en de afwegingen die daar aan ten grondslag liggen, wordt duidelijk welke waarden een rol hebben gespeeld. De term beginselen kan in onze ogen op een zelfde manier gedefinieerd worden. De samenhang tussen de begrippen blijkt ook uit de toelichting op de Nederlandse code - waarin de termen ogenschijnlijk ook als inwisselbaar worden gezien - getuige bijvoorbeeld de zin: "De Code bevat de gemeenschappelijke *waarden* van goed openbaar bestuur in een democratische rechtsstaat" (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009, p. 23). Wij zullen in dit rapport zoveel mogelijk de term publieke waarden gebruiken, aangezien we aansluiten bij eerder onderzoek waarin dit concept centraal staat. Een uitzondering maken we wanneer we kijken vanuit een bestuursrechtelijke invalshoek. In de juridische literatuur wordt immers - al veel langer - gesproken over de beginselen van behoorlijk bestuur en meer recent over de samenhang tussen deze beginselen en de nieuwe beginselen van goed bestuur. Ook hier gaat het in onze ogen echter om principes en standaarden die een rol spelen in concrete afwegingen (en al dan niet een juridische borging hebben).

Lijstjes van publieke waarden zijn er genoeg. Gesproken wordt dan ook van een “kakofonie aan waarden” (Huberts & Van Hout, 2011, p. 57). We besteden hier eerst aandacht aan de theoretische lijstjes, die we vervolgens vergelijken met de normatieve lijstjes uit de verschillende codes voor goed bestuur.

2.1.1 Publieke waarden uit de literatuur

Omvangrijke lijsten met publieke waarden op basis van uitgebreid literatuuronderzoek zijn samengesteld door Beck Jørgensen & Bozeman (2007) en Van der Wal (2008). In beide publicaties wordt gekeken naar de waarden die in een groot aantal studies worden genoemd en na het weghalen van synoniemen blijft er dan een lijst van respectievelijk 72 en 30 publieke waarden over. Beck Jørgensen & Bozeman (2007) voeren vervolgens een analyse uit waaruit blijkt dat 8 waarden centraal staan in het publieke waardenspectrum, terwijl Van der Wal (2008) er 13 selecteert als meest relevant voor publieke organisaties.

Tabel 1: publieke waarden uit de literatuur

Beck Jørgensen & Bozeman (2007)	Van der Wal (2008)
Duurzaamheid	Eerlijkheid
Menselijke waardigheid	Menselijkheid
Betrokkenheid van burgers	Sociale rechtvaardigheid
Geheimhouding	Onpartijdigheid
Openheid	Transparantie
Integriteit	Integriteit
Compromissen sluiten	Gehoorzaamheid
Robuustheid	Betrouwbaarheid
	Verantwoordelijkheid
	Expertise
	Accountability
	Efficiëntie
	Moed

Hoewel sommige waarden op beide lijsten voorkomen, laten de lijsten ook duidelijke verschillen zien. De kakofonie aan publieke waarden wordt hierdoor niet direct gereduceerd tot een hanteerbaar kader.

Andere auteurs proberen de kakofonie aan publieke waarden hanteerbaar te maken door waarden in te delen aan de hand van een aantal centrale waarden of dimensies. Ten eerste maakt Kernaghan (2003) een indeling in vier soorten waarden: ethische waarden (o.a. integriteit/eerlijkheid), democratische waarden (o.a. representativiteit en openheid), professionele waarden (o.a. effectiviteit en efficiëntie) en menselijke waarden (o.a. zorgzaamheid en fatsoen). Huberts (2005) sluit hierbij aan door in zijn oratie te stellen dat er vier overkoepelende eisen zijn voor bestuurlijk handelen. Als overkoepelende ethische waarde noemt hij integriteit. Uit het rijtje democratische waarden pikt Huberts twee overkoepelende waarden: democratie en rechtmatigheid. En de professionele waarden worden in zijn indeling vertegenwoordigd door doelmatigheid. Van Montfort (2008) gaat drie jaar later in zijn oratie uit van vier clusters: wet & recht (rechtmatigheid, legaliteit, beginselen behoorlijk bestuur), uitvoering (innovatief, efficiënt, effectief), democratie (participatie, verantwoording) en maatschappelijke visie (horen tegengeluid, visie op toekomst). Addink (2010) stelt dat we een indeling kunnen maken aan de hand van zes normen: behoorlijkheid, transparantie, participatie, effectiviteit, verantwoording en mensenrechten. Ten slotte ontwikkelen Hendriks en Drosterij (2012) een indeling met vijf kernwaarden: responsiviteit, effectiviteit, behoorlijkheid, veerkracht en tegenwicht.

Als we kijken naar de verschillende indelingen komen een aantal aspecten in verschillende vormen bij alle rijtjes terug: rechtmatigheid, democratie, integriteit en effectiviteit. Deze kernbegrippen sluiten goed aan bij de indeling die Bovens et al. (2001) beschrijven in hun handboek *Openbaar Bestuur*, die wij in de rest van dit rapport zullen hanteren. Zij stellen zich de klassieke vraag “hoe stellen we de kwaliteit van het openbaar bestuur vast?” en komen met vier beoordelingscriteria:

- een responsieve overheid met een voldoende democratisch gehalte;
- een behoorlijke overheid die handelt op basis van een wettelijke grondslag;
- een presterende overheid die middelen effectief en efficiënt inzet;
- een onkreukbare overheid die integer en in overeenstemming met ethische normen handelt.

2.1.2 Publieke waarden uit de codes

De *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* vormt het uitgangspunt van dit onderzoek. In deze code wordt gesproken over zeven beginselen, maar sommige beginselen bestaan uit meerdere onderdelen. Het eerste beginsel - integriteit en openheid - bestaat eigenlijk al uit twee waarden. Het tweede beginsel - participatie - zien we hier dan ook als de derde waarde. De code noemt vervolgens behoorlijke contacten met burgers als vierde waarde. Het volgende beginsel - doelgerichtheid en doelmatigheid - bestaat wederom uit twee waarden: aan de ene kant het stellen van duidelijke doelen en aan de andere kant het doelmatig om gaan met middelen. Ook in het vijfde beginsel - legitimiteit - herkennen we twee waarden. We kunnen legitimiteit aan de ene kant namelijk zien als het handelen op basis van voldoende politiek of maatschappelijk draagvlak en aan de andere kant als het handelen in lijn met formele wet- en regelgeving. Voor deze tweede interpretatie

introduceren we hier de waarde rechtmatigheid. De negende door ons onderscheiden waarde - afgeleid van het beginsel lerend en zelfreinigend vermogen - is professionaliteit. De rij wordt gesloten door de waarde verantwoording.

In internationaal perspectief is de Nederlandse code redelijk vooruitstrevend te noemen. De laatste jaren zijn in veel landen codes voor goed bestuur opgesteld. In een recente publicatie gaan Beck Jørgensen en Sørensen (2012-2013) in op de overlap en verschillen tussen de nationale codes over goed bestuur uit 14 verschillende landen (waar Nederland niet bij zit). Zij constateren dat de codes qua inhoud erg op elkaar lijken en identificeren een set van waarden die eigenlijk in vrijwel alle codes terugkomt: handelen in het publiek belang, *'regime dignity'*, politieke loyaliteit, transparantie, neutraliteit, onpartijdigheid, effectiviteit, verantwoording en rechtmatigheid (Beck Jørgensen en Sørensen, 2012-2013, p. 85). Opvallend volgens de auteurs is dat het vooral de klassieke waarden zijn die naar voren komen in de codes. Trends in het openbaar bestuur zoals een grotere nadruk op betrokkenheid van burgers, de toenemende publiek-private samenwerking en de opkomst van netwerk governance, komen niet tot uiting in de waarden die zijn opgenomen in de codes. Je zou kunnen stellen dat de Nederlandse code meer recht doet aan deze trends. Het opnemen van een waarde als participatie benadrukt het toenemende belang van de betrokkenheid van burgers. Een waarde als lerend en zelfreinigend vermogen laat daarnaast zien dat belang wordt gehecht aan een innovatieve organisatie.

Waar de Nederlandse code dus enkele waarden toevoegt, ontbreken er vanuit internationaal perspectief een aantal meer traditionele waarden als het dienen van het publieke belang en politieke loyaliteit. Deze zijn overigens wel terug te vinden in sommige gedragscodes van gemeenten, waarin vaak zinnen zijn opgenomen als "u dient het algemeen belang" en "u geeft de ambtelijke leiding en het bestuur juiste, relevante en volledige informatie" (zie bijvoorbeeld Gewest Gooi en Vechtstreek, 2011; Gemeente Hoogezand-Sappermeer, 2012; Gemeente Winsum, 2011).

De waarden uit de Nederlandse code zijn duidelijk te plaatsen in de indeling van Bovens et al. (2001) die hierboven beschreven is. Vanuit het oogpunt van democratisch bestuur verlangen we openheid, participatie, verantwoording en legitimiteit. Behoorlijk bestuur komt terug in de waarden rechtmatigheid en behoorlijke contacten met burgers. Om te voldoen aan het criterium onkreukbaarheid moet het bestuur integriteit voorop stellen. En ten slotte zal handelen in overeenstemming met de waarden doelgerichtheid, doelmatigheid en professionaliteit zorgen voor een beter presterend bestuur.

Tabel 2: de waarden uit de Nederlandse code per aspect van goed bestuur

Centrale criteria goed bestuur	Waarden Code goed openbaar bestuur
Democratisch bestuur	Openheid
	Participatie
	Verantwoording
	Legitimiteit
Behoorlijk bestuur	Rechtmatigheid
	Behoorlijke contacten met burgers
Onkreukbaar bestuur	Integriteit
Presterend bestuur	Doelgerichtheid
	Doelmatigheid
	Professionaliteit

2.1.3 Bestuursrechtelijk aspect

Waar tegenwoordig door de overheid codes worden opgesteld over de waarden die van belang worden geacht voor goed bestuur, is er in het bestuursrecht al veel langer aandacht voor de beginselen van behoorlijk bestuur. Addink (2011) reflecteert hierop en stelt dat de beginselen van goed bestuur zouden kunnen worden gezien als een aanvulling en verruiming van de eerder door de rechter ontwikkelde beginselen van behoorlijk bestuur. In een volgend artikel stelt Addink (2012) dat een aantal van de waarden die centraal staan bij goed bestuur al terugkomen in het formele en ongeschreven bestuursrecht.

Kijken we naar de waarden die hierboven gekoppeld zijn aan democratisch bestuur, dan zien we dat openheid bijvoorbeeld terugkomt in afdeling 3.6 van de Awb als het gaat om de bekendmaking van besluiten en natuurlijk in de Wet openbaarheid van bestuur. Afdeling 4.1.2 van de Awb geeft een bestuursorgaan daarnaast opdracht om betrokkenen voor het nemen van een besluit te horen, geheel in lijn met de waarde participatie. Omtrent deze waarde is het ook interessant om te kijken naar het in juni 2012 in werking getreden Aanvullende protocol bij het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie, waarin het recht op participatie is vastgelegd.¹ De waarde verantwoording is op nationaal niveau vertaald in bijvoorbeeld de regel van de ministeriele verantwoordelijkheid, maar ook in de verplichting om jaarverslagen op te stellen zoals bijvoorbeeld is vastgelegd in de kaderwet zbo's.

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/trb-2009-227.html>

De waarden die horen bij behoorlijk bestuur zijn tevens terug te vinden in het bestuursrecht. De waarde behoorlijke contacten met burgers komt terug in onder andere het vertrouwensbeginsel (een burger moet kunnen vertrouwen op gewekte verwachtingen) en het consistentiebeginsel (burgers moet een lijn kunnen herkennen in de acties van de overheid). En ook de waarde rechtmatigheid is deels vastgelegd in het (ongeschreven) recht, onder andere in het legaliteitsbeginsel en het verbod op misbruik van bevoegdheid (art. 3:3 Awb). Ook eisen aan een onkreukbaar bestuur zijn vastgelegd in wetgeving. Art 2.4 Awb stelt bijvoorbeeld dat personen bij een bestuursorgaan die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming niet mogen beïnvloeden. Dit kan worden gezien als een uitwerking van de waarde integriteit.

De waarden die vallen onder de noemer presterend bestuur zijn nog het minst terug te vinden in het geschreven en ongeschreven bestuursrecht. Alleen efficiëntie is volgens Addink (2012) vastgelegd in de Comptabiliteitswet, waarin de Rekenkamer de opdracht krijgt om te beoordelen of gelden op de juiste wijze zijn besteed. Bovendien - en dit geldt voor alle publieke waarden - stelt artikel 4:84 Awb dat een bestuursorgaan zich dient te houden aan waarden die het zichzelf oplegt in beleidsregels. Wanneer bijvoorbeeld een gemeente een waarde dus zelf duidelijk vastlegt in beleidsregels, kan zij hier juridisch aan gehouden worden.

Samenvattend komen veel van de publieke waarden die genoemd worden in de nationale code ook terug in het bestuursrecht. Wel is het zo dat ze concreter zijn gemaakt en daarmee minder omvangrijk zijn qua werkingssfeer: de waarden zijn uitgewerkt in concrete normen waar het bestuur zich bij bepaalde handelingen aan dient te houden. Deze normen gelden niet alleen voor een formeel handelende overheid, maar ook voor een overheid die op een meer informele manier probeert invulling te geven aan haar taak (zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

De Nederlandse rechters, die zich eerder nadrukkelijk bezighielden met de ontwikkeling van de beginselen van behoorlijk bestuur, lijken voorlopig nog niet de noodzaak te zien om zelf verdere invulling te geven aan de beginselen van goed bestuur (Addink, 2012, p. 73). Dit in tegenstelling tot de Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer die, alhoewel soms onder andere benamingen, wel uitgebreid bestuurlijk handelen toetsen aan de hand van eisen van goed bestuur (Addink, 2010). Interessant in dit licht is ook het verschil tussen de nationale en Europese rechtspraak (Addink, 2012). Von Danwitz (2010) beschrijft hoe het recht op goed bestuur is vastgelegd in artikel 41 van het Verdrag van Lissabon en hoe de Europese rechters al langer invulling geven aan de verschillende waarden die deel uitmaken van het good governance concept.

2.1.4 Relatieve belang van publieke waarden

De vraag of alle waarden uit de codes goed bestuur van even groot belang zijn, wordt regelmatig gesteld. Beck Jørgensen en Bozeman (2007) opperen bijvoorbeeld dat er een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen morele waarden (waarden die een doel op zich zijn) en instrumentele waarden (waarden die nagestreefd worden om een doel te bereiken). Een dergelijk onderscheid wordt echter verworpen door bijvoorbeeld Huberts & Van der Wal (in druk), wanneer zij stellen dat het in de praktijk niet aan te geven is welke waarde dan tot welke categorie zal behoren.

Een mogelijkheid die wel door verschillende auteurs wordt onderschreven is het beschrijven van het relatieve belang van waarden in relatie tot verschillende aspecten van het openbaar bestuur. Zijn er bijvoorbeeld bepaalde waarden die erg belangrijk zijn bij de vorming van beleid, waarden die meer van belang zijn voor de inhoud van beleid en waarden die vooral een rol spelen bij de uitvoering van beleid? Dit is met name interessant omdat de verschillende groepen die in het empirische gedeelte van dit onderzoek centraal staan ook andere taken hebben binnen een gemeente: bestuurders zijn meer bezig met de vorming, vaststelling en inhoud van beleid, beleidsambtenaren voornamelijk met de vorming van beleid en uitvoerders en handhavers meer met de uitvoering van beleid. Op dit gebied zijn er twee interessante theoretische indelingen die we tegen het licht kunnen houden. Huberts (in druk) legt een link tussen publieke waarden en verschillende fases in de beleidscyclus: agendavorming, beleidsvorming, beleidsvaststelling en beleidsuitvoering. Ook onderscheidt hij een aantal waarden die gelden voor governance in het algemeen. Hendriks & Drosterij (2012) maken een vergelijkbare indeling, waarbij ze waarden onderscheiden die vooral zien op de voorkant van het beleidsproces, de achterkant van het beleidsproces en algemene proceswaarden.

Tabel 3: het belang van waarden in verschillende fasen van het beleidsproces

Agendavorming	Beleidsvoorbereiding	Beleidsvaststelling	Beleidsuitvoering
			Integriteit
			Behoorlijke contacten
			Openheid
			Professionaliteit
	Participatie		
		Legitimiteit	
		Rechtmatigheid	
		Doelgerichtheid	
		Doelmatigheid	
			Verantwoording

Op basis van beide typologieën en de uitleg bij verschillende waarden in de code, kunnen we voorzichtig reflecteren op de mate waarin deze waarden van belang zouden zijn in verschillende fasen van het beleidsproces. Ten eerste zien we een aantal algemene waarden waarvan we verwachten dat ze altijd van belang zijn in ons openbaar bestuur. Hierbij gaat het ten eerste om integriteit. Het gezag van ons openbaar bestuur is er immers mede op gebaseerd dat er altijd op een integere manier gehandeld wordt, zowel in het voorbereiden, vaststellen als uitvoeren van beleid. Ook behoorlijke contacten met burgers zou volgens ons schema een algemene waarde zijn: burgers fatsoenlijk behandelen is van belang in elke fase van het beleidsproces. Openheid beschouwen we als een derde algemene waarde: voor alle betrokkenen moet constant duidelijk zijn waar ze aan toe zijn. Ten slotte past in dit rijtje ook professionaliteit, wat vooral staat voor een organisatie die altijd bezig is met mogelijkheden voor verbetering.

In de fase van agendavorming en beleidsvoorbereiding verwachten we daarnaast specifieke aandacht voor participatie. Zoals in de code vermeld, gaat participatie over “het betrekken van burgers en belangrijke partijen uit de omgeving bij het vormen of bijstellen van beleid”. Legitimiteit - in de zin van het zoeken naar maatschappelijk draagvlak - zou ook vooral van belang zijn bij het voorbereiden en vaststellen van beleid. Rechtmatigheid staat wellicht nog niet direct centraal bij agendavorming, maar gaat vervolgens wel een belangrijke rol spelen. Tijdens het voorbereiden en vaststellen van beleid moet immers gekeken worden of het past binnen bestaande regelgeving. Tijdens de beleidsuitvoering gaat rechtmatigheid vooral over het volgen van de inmiddels vastgestelde beleidsregels. Doelgerichtheid en doelmatigheid zijn waarden die, theoretisch gezien, ook vooral in de latere fasen van het beleidsproces een rol gaan spelen. In de beleidsvaststelling moet al nagedacht worden over de doelgerichtheid van verschillende beleidsmaatregelen en de manier waarop doelen doelmatig behaald kunnen worden. In de beleidsuitvoering moet hier vervolgens concreet invulling aan worden gegeven. Ten slotte verwachten we dat verantwoording vooral centraal staat bij het vaststellen en uitvoeren van beleid. Tijdens de vaststelling en uitvoering moet het bestuur verantwoording afleggen over gemaakte keuzes en eventuele problemen bij de uitvoering.

Van der Wal (2008) wijst er op dat niet alleen iemands positie in de beleidscyclus, maar ook de inhoud van de beslissing van invloed is op de waarden die een rol spelen. Hij onderscheidt beslissingen die vooral gaan over de interne organisatie (waarbij onder andere doeltreffendheid, doelmatigheid en openheid belangrijk zijn), beslissingen die van invloed zijn op, of mede genomen worden door, externe organisaties (integriteit, openheid en doelmatigheid zijn van belang), financiële/begrotingsmatige beslissingen (wederom doelmatigheid) en politieke beleidsbeslissingen (doelgerichtheid en doelmatigheid, maar vooral ook verantwoording).

2.1.5 Specifieke waarden in de zorg

Zoals vermeld in de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* (p. 24) is de code in de eerste plaats gericht op de besturen van gemeenten, provincies, waterschappen en de nationale overheid en kan deze ook gebruikt worden in organisaties als de politie en de brandweer.

Een semipublieke organisatie zoals een ziekenhuis valt dus niet direct onder de code. Aangezien één van de twee casestudies in dit onderzoek een ziekenhuis betreft, is het dus interessant om te reflecteren op de vraag of we mogen verwachten dat in een dergelijke organisatie dezelfde of andere waarden een rol spelen.

Een logisch startpunt van die zoektocht is de eigen governancecode van de zorgsector. Eerste richtlijnen omtrent governance in de zorg werden door de branche zelf ontwikkeld in 1999, waarna vanaf 1 januari 2006 de eerste Zorgbrede Governancecode van kracht werd. Vanaf 2010 is een geüpdate versie van de code van kracht, die ingaat op de verantwoordelijkheden van zowel bestuurders als toezichthouders van zorginstellingen (Brancheorganisaties Zorg, 2010). Hierbij passeert een uitgebreide set van publieke waarden de revue. Ten eerste wordt gesteld dat de hoofddoelstelling het verlenen van verantwoorde zorg is. Onder verantwoord wordt verstaan dat de zorg cliëntgericht, veilig en betaalbaar is, en bovendien geleverd wordt via een doelmatige en transparante bedrijfsvoering. Verderop wordt ook nog gesteld dat middelen effectief moeten worden ingezet en dat de zorg moet voldoen aan eigentijdse kwaliteitseisen. De governancecode bevat ook eisen over transparantie en participatie: belanghebbenden, zoals cliënten, moeten worden geïnformeerd en/of geraadpleegd over belangrijke ontwikkelingen. Middels een jaardocument dient het bestuur van een zorginstelling ook verantwoording af te leggen aan de buitenwereld. Integriteit komt ook terug in de code, bijvoorbeeld wanneer gesteld wordt dat de Raad van Bestuur integer moet zijn en zich toetsbaar op moet stellen. Rechtmatigheid is tevens van belang, want de Raad van Toezicht dient te controleren of wet- en regelgeving door de zorginstelling wordt nageleefd. De bepalingen over evaluaties door de Raad van Toezicht en Raad van Bestuur lijken er bovendien op te wijzen dat professionaliteit ook als belangrijke waarde wordt gezien.

Kortom, de governancecode biedt zicht op een omvangrijke lijst met waarden.

Tabel 4: de waarden uit de zorgbrede governancecode per dimensie van goed bestuur

Centrale dimensies goed bestuur	Waarden Zorgbrede Governancecode
Democratisch bestuur	Openheid
	Participatie
	Verantwoording
Behoorlijk bestuur	Rechtmatigheid
Onkreukbaar bestuur	Integriteit
Presterend bestuur	Doelgerichtheid
	Doelmatigheid
	Professionaliteit
	Verlenen verantwoorde zorg

De Zorgbrede Governancecode bevat vooral richtlijnen voor de organisatie als geheel en meer in het bijzonder voor de bestuurders en toezichthouders van zorginstellingen. In dit onderzoek zullen we echter niet alleen de top van de organisatie bestuderen, maar ook de lagen daaronder. Van der Wal, Van Hout, Kwak & Oude Vrielink (2007) en De Bruijn & Noordegraaf (2010) beschrijven dat zowel in het academische als het publieke debat vaak wordt gesuggereerd dat de waarden van de managers in de zorg op gespannen voet staan met de traditionele waarden van de klassieke professionals (zoals artsen). In dat licht is het dus ook interessant om te kijken wat de waarden zijn die bij deze professionals centraal staan.

De belangrijkste waarden voor artsen staan in de Eed van Hippocrates, die artsen bij hun toetreding tot de beroepsgemeenschap uitspreken. De tekst van deze eed is in 2003 vernieuwd (zie onderstaand tekstvak). Uit deze eed zijn verschillende waarden af te leiden die ook terugkwamen in de Zorgbrede Governancecode. In de eerste alinea komt het idee van kwalitatief hoogwaardige zorg terug en in de tweede alinea de cliëntgerichte benadering. Ook openheid, verantwoording, integriteit en professionaliteit komen wederom ter sprake.

De eed bevat ook een aantal waarden die specifiek voor artsen gelden. Geheimhouding van vertrouwelijke patiëntinformatie komt bijvoorbeeld naar voren in de tweede alinea. Aan het einde van dezelfde alinea beloven artsen zich ook in te zetten voor de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de zorg.

Opvallend is ook dat een aantal waarden vaak genoemd wordt in de governancecode, maar niet in de artseneed. Met name doelgerichtheid en doelmatigheid komen niet terug in de eed. Zoals Van der Wal et al. (2007) beschrijven, wordt vaak ook aangenomen dat het rond deze waarden is dat de schoen wringt: de manager die de nadruk legt op effectiviteit en efficiëntie tegenover de arts die op basis van zijn expertise autonoom wil handelen, zonder bij het kiezen van een behandeling gebonden te zijn aan richtlijnen vanuit de top van de organisatie. Een interessante vraag is dan ook of de waarden uit de Eed van Hippocrates belangrijker zijn voor de individuele specialist dan voor de bestuurder van een ziekenhuis.

Artseneed van de KNMG en VSNU, met tussen haakjes de achterliggende waarden toegevoegd

“Ik zweer/beloof dat ik de geneeskunst zo goed als ik kan zal uitoefenen ten dienste van mijn medemens (leveren kwalitatief hoogwaardige zorg). Ik zal zorgen voor zieken, gezondheid bevorderen en lijden verlichten.

Ik stel het belang van de patiënt voorop en eerbiedig zijn opvattingen (cliëntgerichte benadering). Ik zal aan de patiënt geen schade doen. Ik luister en zal hem goed inlichten (openheid). Ik zal geheim houden wat mij is toevertrouwd (geheimhouding vertrouwelijke patiëntinformatie).

Ik zal de geneeskundige kennis van mijzelf en anderen bevorderen (professionaliteit). Ik erken de grenzen van mijn mogelijkheden. Ik zal mij open en toetsbaar opstellen, en ik ken mijn verantwoordelijkheid voor de samenleving (openheid en verantwoording). Ik zal de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de zorg bevorderen (stimuleren beschikbaarheid en toegankelijkheid zorg).

Ik maak geen misbruik van mijn medische kennis, ook niet onder druk (integriteit). Ik zal zo het beroep van arts in ere houden.

Zo waarlijk helpe mij God almachtig
of
dat beloof ik.”

Naast de traditionele professional arts en de nieuwe professional manager, is er nog een derde belangrijke partij binnen het ziekenhuis: de verpleegkundige. Noordegraaf (2007) beschrijft een paradoxale trend waarbij de traditionele professionals onder druk komen te staan door maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen, terwijl tegelijkertijd andere beroepen een voorbeeld nemen aan de traditionele professies en hun instituties en waarden proberen te imiteren. Verpleegkundige is een voorbeeld van een beroep waarin geprobeerd wordt verder te professionaliseren. De nationale beroepscode die werd opgesteld door twee beroepsverenigingen van verpleegkundigen en verzorgenden kan als onderdeel hiervan worden gezien. In de inleiding van de code wordt al beschreven welke waarden centraal staan: “respect, vertrouwelijkheid, eerlijkheid, weldoen, geen schade toebrengen, autonomie en rechtvaardigheid” (V&VN/NU’91, 2007).

Verschillende van de publieke waarden die van belang zijn in de gezondheidszorg zijn overigens niet alleen terug te vinden in gedragscodes. De wetgever heeft verschillende waarden ook in formele rechtsregels omgezet. Zo luidt artikel 2 van de Kwaliteitswet zorginstellingen: “De zorgaanbieder biedt verantwoorde zorg aan. Onder verantwoorde zorg wordt verstaan zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht wordt verleend en die afgestemd is op de reële behoefte van de patiënt.” In deze wet is ook de verplichting opgenomen verantwoording af te leggen in een jaarverslag. Bovendien is een waarde als participatie terug te vinden in de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen, waarin de positie van cliëntenraden is gewaarborgd. Ten slotte is de waarde geheimhouding vastgelegd in artikel 88 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en is het niet naleven van het beroepsgeheim ook strafbaar gesteld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

De artseneed, beroepscode van verpleegkundige en juridische borging van verschillende waarden, wijzen gezamenlijk een aantal waarden aan die niet direct voorkomen in de Zorgbrede Governancecode. Aangezien we interviews zullen houden in alle lagen van de organisatie, is het dus nodig om een aantal waarden toe te voegen aan ons eerdere framework. We kiezen hierbij voor twee waarden: ten eerste de geheimhouding van vertrouwelijke informatie. Deze waarde komt immers terug in zowel de artseneed als de beroepscode voor verplegers en het niet naleven van deze waarde is bovendien strafbaar. Daarnaast voegen we de waarde beschikbaarheid en toegankelijkheid van zorg toe. Deze waarde komt immers niet alleen terug in de artseneed, maar ook in de beroepscode van verplegers (“als verpleegkundige heb ik als uitgangspunt dat iedere zorgvrager recht heeft op zorg”).

Tabel 5: de waarden in de zorg per dimensie van goed bestuur

Centrale dimensies goed bestuur	Waarden in de zorg
Democratisch bestuur	Openheid
	Participatie
	Verantwoording
	Beschikbaarheid en toegankelijkheid zorg
Behoorlijk bestuur	Rechtmatigheid
Onkreukbaar bestuur	Integriteit
	Geheimhouding vertrouwelijke informatie
Presterend bestuur	Doelgerichtheid
	Doelmatigheid
	Professionaliteit
	Verlenen verantwoorde zorg

2.2 Botsende waarden in de praktijk

De vorige paragraaf heeft zicht gegeven op de publieke waarden die volgens de theorie, de codes en wetgeving centraal zouden moeten staan in het openbaar bestuur en de zorg. De laatste jaren is er ook steeds meer onderzoek gedaan naar de vraag welke waarden politici, bestuurders en ambtenaren inderdaad van belang vinden en tussen welke waarden zij botsingen ervaren.

2.2.1 Van lijstjes naar rankings

Een eerste belangrijk empirisch onderzoek naar het belang van publieke waarden is dat van Van den Heuvel et al. (2002). Middels een enquête onder politici en ambtenaren kwamen zij tot een ranking van publieke waarden. Als gevraagd wordt waarden een cijfer te geven, eindigen bij de ambtenaren deskundigheid, eerlijkheid, onkreukbaarheid en rechtmatigheid in de top 4. Politici geven de voorkeur aan eerlijkheid, onkreukbaarheid, openheid en rechtmatigheid. Zeer grote verschillen tussen de twee groepen zijn er dus niet, ook gezien het feit dat zowel ambtenaren als politici gehoorzaamheid en profijtelijkheid het laagst inschalen.

Een recentere grote studie naar publieke waarden uitgevoerd door Van der Wal (2008) lijkt dit beeld te bevestigen. Bij ambtenaren eindigen eerlijkheid, rechtmatigheid en onkreukbaarheid wederom in de top, vergezeld door andere waarden als accountability, betrouwbaarheid en transparantie. Profijtelijkheid eindigt opnieuw onderaan en ook gehoorzaamheid scoort wederom zeer laag. Een studie van De Graaf & Paanakker (2012) onder topambtenaren onderschrijft de stelling dat waarden die gerelateerd zijn aan integriteit en onkreukbaarheid erg belangrijk zijn. Zoals een topambtenaar zegt: “je integriteit kan je maar één keer verliezen”. Interessant voor ons onderzoek is dat Van der Wal (2008) niet alleen keek naar publieke organisaties, maar ook naar organisaties op het snijvlak tussen publiek en privaat. Een voorname conclusie is dat in publieke organisaties (zoals een gemeente) responsiviteit en rechtmatigheid belangrijker worden gevonden dan in organisaties op het snijvlak (zoals een ziekenhuis), waar efficiëntie, effectiviteit en verantwoording belangrijker worden gevonden.

In een vervolgstudie laat Van der Wal (2012) zien dat er wel een kanttekening bij deze resultaten geplaatst moet worden. Verschillende respondenten kunnen namelijk hetzelfde waardeconcept op een andere manier interpreteren. In zijn onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat bestuurders transparantie voornamelijk zien als iets dat ondergeschikt is aan efficiëntie en effectiviteit. Topambtenaren vinden transparantie echter meer van belang gekoppeld aan het idee dat transparantie nodig is om verantwoording af te leggen.

Een recente studie van Hendriks & Drosterij (2012) - waarbij vooral gekeken wordt naar projecten in plaats van individuen - laat zien dat een proceswaarde als integriteit naar de achtergrond schuift in het hedendaagse stedelijk bestuur. In plaats daarvan is er een grotere

aandacht voor ofwel een goede input (responsiviteit), ofwel een daadkrachtige output (effectiviteit). In lijn met Pierre (2009) beschrijven Hendriks & Drosterij (2012) een spanning tussen een sterke focus op effectiviteit enerzijds en democratie anderzijds.

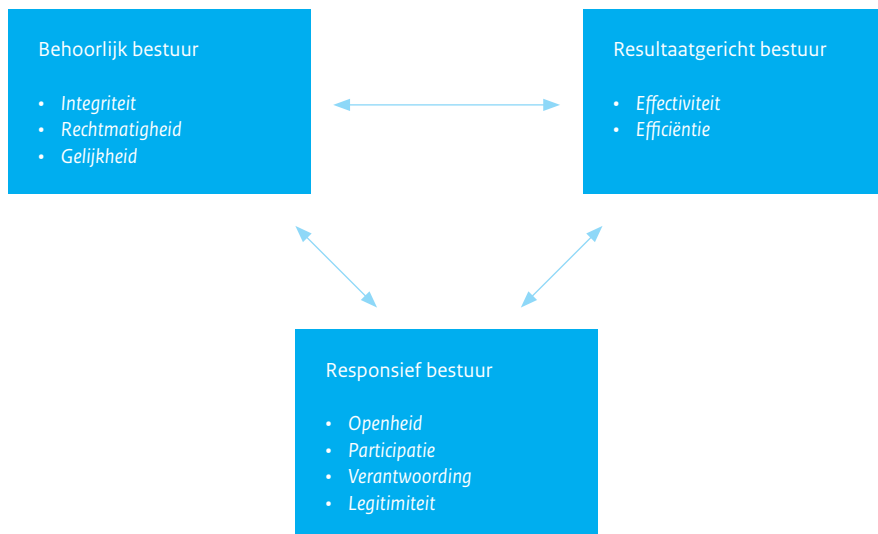
2.2.2 Botsingen

De spanning tussen waarden die gerelateerd zijn aan presterend bestuur (effectiviteit en efficiëntie) en waarden die gerelateerd zijn aan behoorlijk, democratisch en onkreukbaar bestuur (integriteit, rechtmatigheid, transparantie enz.) wordt vaak benoemd in het onderzoek naar publieke waarden. Van den Heuvel et al. (2002) legden dilemma's voor aan respondenten waarin de snelle realisatie van een bouwproces op gespannen voet stond met waarden als integriteit, openheid en dienstbaarheid. De Graaf & Paanakker (2012) benoemen de spanning tussen proces en output als een spanning tussen integer zijn (proceswaarden) en presteren (outputwaarden). Van der Wal et al. (2011) hebben het in dit kader over een botsing tussen de klassieke bureaucratische waarden als integriteit en rechtmatigheid en de nieuwe bedrijfsmatige waarden zoals innovatie, efficiëntie en effectiviteit. En ook in onderzoek naar publiek-private samenwerkingen staat het onderscheid centraal (Heldeweg & Sanders, 2011; Weihe, 2008). De hypothese daarbij is dat een samenwerking tussen private en publieke partijen goed is voor effectiviteit en efficiëntie, maar ten koste kan gaan van bijvoorbeeld legitimiteit en rechtsgelding (Heldeweg & Sanders, 2011, p. 34). Tot slot laat Van der Wal (2012) in empirisch onderzoek zien dat bestuurders de botsing tussen rechtmatigheid en effectiviteit ook wel degelijk ervaren in de praktijk. Waar ambtenaren rechtmatigheid meer zien als het volgen van de letter van de wet, zien bestuurders het soms meer als "sta in de weg" voor het bereiken van hun doelen.

De eerdere indeling van waarden uit de Nederlandse code aan de hand van de vier criteria van Bovens et al. (2001) kunnen we visualiseren. Onderstaand figuur geeft weer hoe verschillende opvattingen over goed bestuur - of verschillende nadrukken op bepaalde aspecten van goed bestuur - met elkaar kunnen botsen. Hierbij onderscheiden we drie waardenclusters:

- **behoorlijk bestuur:** er is sprake van goed bestuur wanneer er gehandeld wordt in lijn met geschreven en ongeschreven regels. De overheid dient het goede voorbeeld te geven waar het gaat om fatsoensnormen en het zijn van een betrouwbare actor.
- **responsief bestuur:** goed bestuur betekent dat de wensen en verlangens van burgers zijn terug te zien in het handelen van de publieke sector. Maatschappelijk draagvlak is dus van belang, net als openheid, participatie van burgers en het afleggen van verantwoording over publieke bevoegdheden.
- **resultaatgericht bestuur:** er is een duidelijke visie op de maatschappelijke doelstellingen en hetgeen de organisatie moet doen om die doelstellingen te bereiken. Bestuur is goed wanneer men zich in keuzes laat leiden door waarden als effectiviteit en efficiëntie.

Figuur 1: botsingen tussen verschillende waardenclusters



In empirisch onderzoek in de zorg komt vooral het botsen van efficiëntie enerzijds en waarden omtrent het leveren van kwalitatieve en cliëntgerichte zorg anderzijds naar voren. Garretsen (2010) beschrijft in zijn scriptie hoe vooral het middenmanagement worstelt met dit soort conflicten. De bestuurders aan de top van het ziekenhuis hebben niet het gevoel dat zij een keuze moeten maken: zij moeten nu eenmaal efficiëntieslagen maken die de minister hen oplegt. Van Hout (2007) beschrijft een soortgelijke situatie naar aanleiding van zijn onderzoek in verpleeg- en verzorgthuizen. Daar zijn het vooral de operationeel leidinggevenden bij wie het botst tussen efficiëntie enerzijds en eigen ideeën over gelijkheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de zorg anderzijds.

Verder empirisch onderzoek laat zien dat ook in andere organisaties vooral op het uitvoerende niveau dit soort waardenbotsingen worden ervaren. De Graaf & Paanakker (2012) stellen dat topambtenaren nauwelijks dilemma's ervaren: de minister maakt de afwegingen en zij voeren die uit. Steenhuisen (2009) beschrijft hoe bestuurders van nutsbedrijven de botsingen tussen waarden voornamelijk oplossen door verschillende afdelingen verantwoordelijk te maken voor verschillende waarden. Resultaat is dat zij zelf de waardenbotsingen niet direct ervaren, maar de uitvoerders wel degelijk afwegingen moeten maken tussen botsende waarden. Van Hout (2007) plakt hier een naam op door het te hebben over een strategie van *laissez faire*: bestuurders leggen de keuzes in de organisatie.

2.3 Copingstrategieën

Met de idee van een laissez-faire strategie zijn we aangekomen bij het volgende thema in dit hoofdstuk: hoe gaan bestuurders, managers en uitvoerders om met de waardenbotsingen die zij ervaren?

2.3.1 Strategieën in theorie

Vanuit een juridisch perspectief is het redelijk helder hoe er met botsende normen en beginselen moet worden omgegaan. De hogere regel gaat voor op de lagere regel en de bijzondere regel gaat voor op de algemene regel. Het is echter de vraag of mensen in de praktijk botsingen tussen waarden ook linken aan deze juridische werkelijkheid. Niet alle waarden zijn immers voor elke situatie juridisch geborgd en, als dit wel zo is, is men bovendien niet altijd hiervan op de hoogte. Voor we ingaan op de verschillende strategieën die er dus zijn om waardenbotsingen te managen, is het belangrijk om eerst aandacht te besteden aan drie benaderingen van publieke waarden. Verschillende auteurs (Charles, Ryan, Castillo & Brown, 2008; Koppenjan, Charles & Ryan, 2008; Van der Wal, De Graaf & Lawton, 2011 en De Graaf et al., 2011) beschrijven deze benaderingen:

- universele benadering: waarden zijn absoluut en moeten verdedigd worden. In het geval dat verschillende waarden botsen, moet een heldere hiërarchische keuze worden gemaakt waarbij één waarde voorrang krijgt. Merk op dat dit niet kan bij het waardenpluralisme, omdat waarden incommensurabel zijn.
- stakeholderbenadering: waarden zijn dynamisch en relatief. Het belang dat aan verschillende waarden wordt gehecht, hangt af van een politiek proces. Wanneer waarden botsen, wordt er gezocht naar werkbare trade-offs.
- institutionele benadering: de keuze voor waarden en het belang dat aan waarden gehecht wordt, is afhankelijk van de institutionele omgeving. De waardensystemen in verschillende instituties bepalen wat er gebeurt wanneer verschillende waarden botsen.

De meeste auteurs verworpen de universele benadering en stellen dat waarden in verschillende contexten andere betekenissen hebben en in verschillende mate belangrijk worden gevonden. Vervolgens gaan ze op zoek naar strategieën die passen binnen de stakeholder- en institutionele benadering: hoe worden conflicten tussen waarden hanteerbaar gemaakt? Als er niks gebeurt dreigt er verlamming: doordat niemand tegen een belangrijke waarde durft te kiezen, gebeurt er niks. Steenhuisen (2009) beschrijft vele vormen van copinggedrag, maar een vaak gebruikte indeling van zes strategieën (zie bijvoorbeeld Van der Wal et al., 2011; Steenhuisen & Van Eeten, 2008; De Graaf et al., 2011) is ontwikkeld door Thacher & Rein (2004) en later aangevuld door Stewart (2006). De zes strategieën die zij beschrijven, zijn:

- bias: mensen proberen er voor te zorgen dat één waarde constant de overhand krijgt. Stewart (2006) onderscheidt twee manieren waarop dit gerealiseerd kan worden. Ten eerste via beleidsparadigma's waarin bepaalde waarden het debat compleet beheersen.

Ten tweede via 'technicization': doordat men dingen rationeel en meetbaar wil benaderen krijgt een waarde als efficiëntie de bovenhand boven meer procesgerichte waarden waarvan de resultaten lastig meetbaar zijn.

- **firewalls:** botsingen tussen verschillende waarden worden voorkomen door de waarden institutioneel te scheiden. Eén organisatie, afdeling of persoon wordt verantwoordelijk voor het nastreven van één waarde, terwijl een andere organisatie, afdeling of persoon het belang van een andere waarde moet behartigen. Thacher & Rein (2004, p. 469) geven het voorbeeld van een krant: een afdeling is verantwoordelijk voor de inhoud, een andere voor het verdienen van geld en de twee afdelingen bemoeien zich niet met elkaars keuzes.
- **cycling:** om duidelijkheid te scheppen wordt een tijd lang de nadruk op een bepaalde dominante waarde gelegd. Dit gaat goed totdat het te veel ten koste gaat van andere waarden. Dit leidt tot ontevredenheid hierover en op een bepaald moment wordt dit erkend waarna een omslag volgt. Een voorbeeld dat in veel organisaties voorkomt is de wisselende focus op centralisatie en decentralisatie.
- **casuistry:** in plaats van algemene keuzes te maken voor bepaalde waarden, wordt er per situatie bekeken wat de beste oplossing is. Mensen beslissen op basis van eerdere ervaringen en hun inschatting van de actuele situatie wat de beste handelswijze is. Rechters die oordelen over het gebruik van opsporingsmethoden maken bijvoorbeeld per geval de afweging of een inbreuk op de privacy gerechtvaardigd is ten behoeve van het tegengaan van criminaliteit.
- **incrementalisme:** om waardenbotsingen zonder al te veel gedoe op te lossen, worden er steeds voorzichtige stapjes genomen. Er is wel een lijn in de verschillende stapjes te herkennen, maar elk afzonderlijk stapje is zo klein dat het niet leidt tot grote ontevredenheid bij mensen die het er niet mee eens zijn.
- **hybridization:** vaak worden waarden naar verloop van tijd aangevuld met andere waarden. Gevolg daarvan is dat ze vermengd worden en mensen moeten handelen in overeenstemming met verschillende waarden. Stewart (2006, p. 188) noemt het voorbeeld van de introductie van New Public Management in de publieke sector. Hierdoor moesten ambtenaren proberen de traditionele bureaucratische waarden en nieuwe bedrijfsmatige waarden te combineren.

Huberts & Van Hout (2011) beargumenteren dat er drie hoofdstrategieën zijn, waarbinnen je deze zes strategieën kan plaatsen. Mensen kunnen duidelijk keuzes maken voor bepaalde waarden (in lijn met bias en firewalls). Ook kan men laveren waarbij soms de ene waarde de voorkeur krijgt en dan weer de andere waarde (cycling, casuistry en incrementalisme). Ten slotte kan men ook proberen meerwaarde te creëren door de waarden te combineren (hybridization).

Een interessante aanvulling wordt gemaakt door Steenhuisen (2009). Hij constateert dat er een verschil is tussen situaties waarin mensen bewust een bepaalde strategie kiezen (*deliberate coping*) en situaties waarin er in de loop van de tijd een copingmechanisme ontstaat (*emergent coping*). Zijn proefschrift laat immers zien dat het zeker niet zo is dat mensen elke waardenbotsing ook zo ervaren. In zo'n geval ontstaat vaak door de jaren heen een strategie om met de ontstane situatie om te gaan, zonder dat daar een bewuste keuze aan ten grondslag ligt.

2.3.2 Strategieën in de praktijk

Er is weinig onderzoek gedaan naar de mate waarin de genoemde copingstrategieën voorkomen in de praktijk. In zijn scriptie beschrijft Garretsen (2010) dat casuistry de meest gebruikte strategie is op verschillende niveaus in ziekenhuizen. Zowel op strategisch, tactisch en operationeel niveau maken managers gebruik van deze strategie: bij elke waardenbotsing bekijkt men voor- en nadelen en komt men zo tot een afgewogen oordeel. Wat betreft de specialisten constateert Garretsen (2010) dat zij uiteindelijk toch altijd het belang van de patiënt en een kwalitatief hoogwaardige behandeling voorop stellen. Een citaat als “Bij een conflict wordt toch de patiëntenzorg voorrang gegeven... er wordt bewust een afweging gemaakt door niet naar de rentabiliteit te kijken” (Garretsen, 2010, p. 43) lijkt er op te wijzen dat er bij artsen en specialisten een bias is ten faveure van één bepaalde waarde.

De zes strategieën van Stewart (2006) bij de NS (Bron: Steenhuisen & Van Eeten, 2008)

- Bias: punctualiteit staat voorop en alles wordt gedaan om zoveel mogelijk treinen op tijd te laten arriveren. Dit leidt tot inflexibiliteit en het schrappen van treinen, terwijl dit wellicht niet er voor zorgt dat de reizigers gemiddeld eerder thuis zijn.
- Firewalls: een commerciële afdeling is verantwoordelijk voor klanttevredenheid en verkoop, een operationele afdeling voor kosten en kwaliteit.
- Cycling: Bij de introductie van een nieuwe dienstregeling staat betrouwbaarheid centraal, maar vervolgens probeert men er gedurende de jaren weer meer treinen tussen te krijgen. Dit gaat goed, tot het te veel ten koste gaat van de weerbaarheid van de dienstregeling. Vervolgens start de cirkel weer van voor af aan.
- Casuistry: individuele conducteurs maken voortdurend afwegingen tussen veiligheid en punctualiteit: wacht je als conducteur op de politie om de iets wat lastige reizigers uit de trein te halen, of zorg je dat de overvolle trein gewoon op tijd vertrekt?
- Incrementalisme: de normen voor wat een ‘volle’ trein is worden steeds een beetje bijgesteld en het comfort gaat dus steeds een beetje achteruit. Omdat het langzaam gaat, raken mensen er aan gewend en is het geen schok voor ze.
- Hybridization: conducteurs proberen twee belangrijke taken (het controleren op zwartrijden en het zijn van een gastheer voor de reizigers) te combineren.

Steenhuisen & Van Eeten (2008) laten zien dat voorbeelden van alle zes de strategieën van Stewart (2006) een aantal jaar geleden terugkwamen in een organisatie als de NS (zie tekstkader hierboven). In zijn proefschrift lijkt Steenhuisen (2009) er vervolgens op te wijzen dat in nutsbedrijven op macroniveau vooral voor firewalls wordt gekozen: institutio-

nele inbedding van verschillende waarden in verschillende afdelingen. Bestuurders hebben hiermee het gevoel dat ze een waardenbotsing getackeld hebben door mensen verantwoordelijk te maken voor bepaalde waarden of duidelijke normen op te stellen voor hoe er gehandeld moet worden. Uitvoerders voelen vervolgens de waarden toch botsen in de praktijk en gaan dan meestal over tot een vorm van casuïstry: op basis van hun ervaring en een inschatting van de situatie maken zij telkens een nieuwe afweging.

2.4 Verklaringen voor waardensets en copingstrategieën

Dit onderzoek is niet alleen beschrijvend (in de zin dat we proberen te beschrijven welke waarden botsen en hoe men daar mee omgaat), maar ook verklarend van aard. Daarbij zijn twee vragen van belang. Ten eerste waarom mensen bepaalde waarden belangrijk vinden en dus de voorkeur geven aan die waarden wanneer ze een waardenbotsing ervaren. Ten tweede welke factoren bepalen of mensen wakker liggen van waardenbotsingen en of mensen deze botsingen dus ook actief en vanuit een holistische blik tegemoet treden. Steenhuisen (2009, p. 189) suggereert immers dat zo'n actieve en holistische benadering wenselijker is.

2.4.1 *Intrinsieke en extrinsieke beïnvloeding van waardensets*

Voor de eerste vraag is in het onderzoek naar publieke waarden nog relatief weinig aandacht geweest. Het is daarom interessant om ook te kijken in andere takken binnen de wetenschap die proberen te verklaren hoe mensen met waardenbotsingen omgaan. Een interessant gebied wat dit betreft is dat van de street-level bureaucracy. Loyens & Maesschalck (2010) beschrijven dat in het onderzoek naar de besluitvorming door uitvoerders (zoals agenten en jongerenwerkers) een groot aantal factoren is aangedragen dat hun gedrag wellicht kan verklaren. Deze factoren kan men indelen aan de hand van vier categorieën: individuele kenmerken, organisatiekenmerken, kenmerken van de omgeving en kenmerken van de specifieke casus of cliënt. Het onderzoek dat er tot nu toe gedaan is naar verklarende factoren voor de rol van en omgang met publieke waarden in de publieke sector lijkt aan te sluiten bij deze categorieën:

- Individuele kenmerken: vanuit deze invalshoek zou de veronderstelling zijn dat de waarden die mensen nastreven vooral gelinkt zijn aan hun intrinsieke motivatie voor hun werk. Een concept dat het laatste decennium sterk in opkomst is in de publieke sector is Public Service Motivation. De idee is dat mensen die in de publieke dienstverlening werkzaam zijn andersoortige, meer intrinsieke motivaties en drijfveren hebben dan mensen in de private sector (Steen & Rutgers, 2011). Deze motivatie kan uitmonden in een voorkeur voor bepaalde publieke waarden. In extreme gevallen kan dit volgens Steen & Rutgers (2011, p. 356) zelfs leiden tot een soort bias waarbij mensen met een hoge PSM bepaalde principes op zij zetten om de samenleving maar te kunnen dienen. Het meeste onderzoek op het gebied van PSM richt zich echter niet op de inhoud van beslissingen, maar meer op de gevolgen die PSM heeft voor werkmotivatie en prestaties. De link tussen

persoonlijke drijfveren en de manier waarop men omgaat met waardenbotsingen is dus tot nu toe nog maar weinig onderzocht. Wel laat de literatuur over street-level bureaucracy zien dat persoonlijke opvattingen, professionele waarden en groepsprocessen tijdens de uitvoering soms zo sterk zijn dat mensen beleid en wensen van de organisatie negeren (zie Loyens & Maesschalck, 2010; Sandfort, 2000).

- **Organisatiekenmerken:** een andere veronderstelling is dat de institutionele omgeving bepalend is voor de waarden die van belang worden geacht. Hierbij kan worden gedacht aan drie factoren: leiderschap, gedragscodes en formele instituties. In het theoretische hoofdstuk in zijn proefschrift beschrijft Van der Wal (2008) hoe de leider van een organisatie zijn waarden kan verkondigen en verspreiden in de organisatie. Lasthuizen (2008) beschrijft in dit kader dat ethisch leiderschap kan bijdragen aan het verminderen van integriteitsschendingen, al concludeert ze ook dat leiderschap niet het Eureka concept is dat zomaar alle zorgen rondom integriteit kan laten verdwijnen. Ten tweede kunnen ook gedragsregels of codes van invloed zijn. Kernaghan (2003) onderzoekt bijvoorbeeld hoe in vier Westminster-landen de publieke waardestatements van de overheid de waarden in organisaties beïnvloeden. Paanakker (2007) beschrijft de gemengde resultaten van eerder onderzoek naar de invloed van gedragscodes en concludeert op basis van haar eigen onderzoek dat de codes wel degelijk het gedrag beïnvloeden. Ten derde kunnen we veronderstellen dat de formele structuur van een organisatie bepalend is voor het belang dat aan waarden wordt gehecht. Een laatste interessante studie in dit verband is van Martinsen & Beck Jørgensen (2010). Zij concluderen dat organisatiekenmerken van de Europese Commissie (grote functionele specialisatie en een belangrijke rol voor networkgovernance) voorkomen dat accountability een belangrijke waarde wordt in die organisatie.

Leiderschap en integriteit

In het onderzoek naar de invloed van leiderschap op integriteit is gebleken dat verschillende aspecten van leiderschap van belang zijn (Huberts, Kaptein & Lasthuizen, 2007):

- De leider als rolmodel: het geven van het goede voorbeeld.
- De handhavende leider: goed gedrag belonen en slecht gedrag straffen.
- De open leider: de leider moet eerlijk zijn en openstaan voor discussie.

- **Kenmerken van de omgeving:** als we naar waarden kijken vanuit de stakeholderbenadering, mogen we verwachten dat de omgeving van invloed is op het belang dat gehecht wordt aan publieke waarden. 'De omgeving' is natuurlijk een veelomvattend begrip. De Graaf & Paanakker (2012) focussen op één actor in die omgeving en concluderen dat de media een grote rol spelen in de waardenbotsingen die bestuurders in Nederland ervaren. Onderzoek naar publiek-private samenwerkingen gaat er daarnaast soms van uit dat de

waarden van een organisatie beïnvloed worden door de waarden van organisaties waar mee wordt samengewerkt. Tot slot is in de literatuur stilgestaan bij de mogelijkheid dat het belang van publieke waarden varieert onder druk van veranderende wensen en opvattingen in de maatschappij over de rol van de overheid (zie bijvoorbeeld Van der Wal, 2008). Waardensets zijn ten slotte niet statisch, maar kunnen veranderen naar gelang de omstandigheden. Zijn de waarden in de publieke sector bijvoorbeeld veranderd door de introductie van New Public Management? En wat betekent een economische crisis voor het belang dat aan verschillende waarden wordt gehecht?

- Kenmerken van de specifieke casus: tot slot is in dit hoofdstuk al vaker aandacht besteed aan de mogelijkheid dat de specifieke casus van invloed is op de waarden die mensen van belang vinden. Hierbij kan zowel gekeken worden naar de inhoud van de casus, als de plaats van de casus in het beleidsproces. Het proefschrift van Van der Wal (2008) biedt de meeste nieuwe inzichten wanneer we het hebben over de inhoud. Hij stelt dat doelmatigheid en doelgerichtheid vrijwel altijd van belang zijn, maar dat andere waarden bij bepaalde beslissingen ook nadrukkelijker aan bod komen: bij beslissingen over de eigen organisatie is dit met name openheid, terwijl bij beslissingen die van invloed zijn op externe organisaties daarnaast ook integriteit van belang is. Bij politieke beleidsbeslissingen speelt verantwoording een belangrijke rol.

Ook de fase in het beleidsproces waarin een casus zich bevindt kan van belang zijn voor de dominante waardensets. Participatie is meer van belang in de voorbereiding, legitimiteit vooral bij de vaststelling en verantwoording vooral achteraf tijdens de uitvoering.

2.4.2 Verklaringen voor aanpak waardenbotsingen

Eerder onderzoek naar waardenbotsingen laat zien dat niet iedereen bewust omgaat met conflicterende waarden. De Graaf & Paanakker (2012) beschrijven hoe topambtenaren eigenlijk vrijwel geen dilemma's ervaren. Garretsen (2010) beschrijft hoe ziekenhuisbestuurders wel zien dat bezuinigen kan botsen met kwalitatief hoogwaardige zorg, maar dit niet als conflict ervaren: zij moeten immers gewoon aan bezuinigingen voldoen. Steenhuisen (2009, p. 236) schetst het meest vergaande beeld: "Een opvallende bevinding was dat infrastructuurbedrijven een reeks conflicten en afwegingen tussen publieke belangen structureel niet onderkennen."

De redenen voor het niet bewust aanpakken van waardenbotsingen verschillen dus. Soms worden de waardenbotsingen niet eens onderkent, in andere gevallen laat men keuzes aan anderen over. Een vraag die wij ons nadrukkelijk stellen tijdens dit onderzoek is of bestuurders bewust omgaan met waardeconflicten en, zo niet, wat dit voor gevolgen heeft. Steenhuisen (2009) suggereert immers dat het een negatieve uitwerking zou kunnen hebben wanneer bestuurders niet bewust de confrontatie met waardenbotsingen aangaan en dat de stress voor uitvoerders, die deze waardenbotsingen aan den lijve ondervinden, daardoor oploopt. De vraag is of dit in onze organisaties ook het geval is en waarom mensen niet bewust een strategie kiezen. Heeft dit bijvoorbeeld te maken met onwetendheid (ze onderkennen de botsing niet) of met onwil (ze willen niemand tegen het hoofd stoten)?

2.5 Reflectie

De afgelopen jaren is veel geschreven over publieke waarden. In dit hoofdstuk hebben we gezien wat verstaan wordt onder waarden (*principes of standaarden die gewicht hebben bij het maken van keuzes*) en welke waarden in eerdere onderzoeken en in codes uit verschillende landen genoemd worden als specifieke publieke waarden. Hierbij hebben we ook aandacht besteed aan de relatie tussen goed en behoorlijk bestuur en de waarden die meer specifiek een rol spelen in de gezondheidszorg. Deze elementen vormen de basis voor onze keuze van de waarden die centraal staan in ons onderzoek (en die we hebben voorgelegd in de interviews in dit onderzoek). Ook hebben we gezien dat verschillende auteurs verwachten dat er een verband is tussen fases in het beleidsproces en het belang dat gehecht wordt aan specifieke waarden. Dit is iets wat bepalend is geweest bij onze selectie van respondenten en wat later ook terugkomt in onze analyse.

In het tweede deel van het hoofdstuk zijn we dieper ingegaan op de huidige kennis over botsende waarden. We hebben laten zien dat verschillende auteurs menen dat er vooral een botsing is tussen verschillende soorten bestuur (bijvoorbeeld prestatiegericht vs. behoorlijk bestuur), wat het lastig maakt om in concrete situaties te voldoen aan alle publieke waarden die passen bij goed bestuur. Voor ons onderzoek betekende dit dat we in de interviews probeerden te ontdekken of deze botsingen inderdaad herkend worden of dat er juist andere botsingen een centrale plek innemen. Ook hebben we gezien hoe in eerder onderzoek verschillende copingstrategieën aan het licht zijn gekomen. Met deze strategieën in het achterhoofd hebben wij in het empirische onderzoek de antwoorden van respondenten over de omgang met botsingen geanalyseerd. In de analyse zullen we dan ook teruggrijpen op de beschreven strategieën en analyseren in hoeverre ze ook in ons onderzoek zichtbaar zijn. Tot slot hebben we de huidige kennis over de achtergrond van waarden samengevat. Dit is belangrijke input geweest voor de vragen die we in onze interviews hierover hebben gesteld.

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Onderzoeksubject

Gezien het exploratieve karakter van dit onderzoek, is gekozen voor een tweetal casestudies voor het empirische onderzoek. Elke onderzoeksmethodiek brengt voor- en nadelen met zich mee, zo ook de casestudie. Het is een geschikte vorm om de empirie in een bepaalde omgeving rijk te beschrijven, maar het stuit vaak op vragen met betrekking tot de (on)mogelijkheid van generaliseerbaarheid naar andere cases. Hier streven we naar theoretische generaliseerbaarheid (Swanborn, 2010). Dit wil zeggen dat we niet streven naar kwantitatieve uitspraken over het belang dat in de hele publieke sector gehecht wordt aan bepaalde waarden of het aantal waardenconflicten waarmee bijvoorbeeld wethouders in Nederlandse gemeenten worstelen. Wel willen we een beeld schetsen van de verschillende waardeprofielen en de factoren die leiden tot het bestaan van bepaalde waardenbotsingen.

Zoals al eerder vermeld is gekozen voor twee cases: één gemeente (hier genoemd X) en één ziekenhuis (Y). Gemeente X is een grote gemeente in het Westen van Nederland. Ziekenhuis Y is een middelgroot algemeen ziekenhuis, tevens gelegen in het westen van het land. We verwachten dat de keuze voor deze specifieke organisaties voornamelijk op het niveau van de bestuurders van invloed kan zijn op de herkenbaarheid van een deel van de resultaten. Voor de meeste uitvoerders (bijvoorbeeld een verpleegkundige), is de specifieke organisatie nauwelijks van invloed op de aard van de werkzaamheden en de waardenbotsingen die daarbij een rol spelen. De keuzes waar bestuurders voor staan en de waardenbotsingen die daarbij een rol spelen zijn waarschijnlijk meer afhankelijk van de context van de organisatie. De taken van een algemeen middelgroot ziekenhuis verschillen immers van die van bijvoorbeeld een groot academisch ziekenhuis. Ook het soort aanstelling van specialisten (zijn die in loondienst of vormen ze maatschappen?) zal van invloed zijn op de vraagstukken waar het bestuur mee kampt.

De casestudies bestaan uit enige documentenstudie en semi-open interviews. Deze interviews zijn gehouden op verschillende niveaus in de organisatie: zowel bestuurders, het middenmanagement als uitvoerders zijn geïnterviewd. Gezien het geplande aantal interviews was er ruimte om zowel binnen de gemeente als het ziekenhuis verschillende kolommen van de organisatie te kiezen. Een tweetal inzichten uit de literatuur speelden mee bij de keuze voor specifieke afdelingen binnen de gemeente. Ten eerste de hiervoor (zie tabel 3) weergegeven notie dat het belang dat aan specifieke publieke waarden wordt gehecht, afhangt van de fase in het beleidsproces. Om dit idee te toetsen, was het dus nodig om mensen te spreken uit alle fasen van de beleidscyclus. Ten tweede het feit dat de discussie over publieke waarden van goed bestuur vooral is ingegeven door de veranderende rol van de overheid (van *government* naar *governance*). Voor ons onderzoek betekende dit dat de voorkeur ging naar een groep respondenten die voornamelijk ervaring heeft met de

traditionele positie van de overheid en een groep respondenten die meer een belichaming vormt van de veranderende positie en rol van de overheid in de samenleving.

In samenspraak met de gemeente is de keuze uiteindelijk gevallen op drie afdelingen van de gemeente: Wijken, Handhaving en Werk & Inkomen. Bij deze laatste twee hebben we ons gericht op de beleidsuitvoerders. In het geval van Handhaving gaat het om inspecteurs van de gemeente die kijken of bedrijven en burgers zich wel houden aan vergunningvoorschriften. In het geval van Werk & Inkomen gaat het om ambtenaren die de verzoeken van burgers voor het krijgen van een uitkering moeten beoordelen. Dit zijn taken die al geruime tijd door de gemeentelijke overheid worden uitgevoerd en waarbij de uitvoerders in de academische literatuur vaak worden betiteld als street-level bureaucrats (zie Lipsky, 1980; Maynard-Moody & Musheno, 2003). Zij moeten de door de gemeente opgestelde regels uitvoeren in het directe contact met de klant/burger. Daarbij lopen zij er soms tegen aan dat de concrete individuele situatie niet past bij de algemene regels en hebben zij bovendien een bepaalde mate van discretionaire ruimte om zelf afwegingen te maken. Bij de afdeling Wijken hebben we gefocust op de wijkmanagers van de gemeente. Wijkmanagers zijn relatief nieuw in veel gemeenten in Nederland en hebben in de jaren '90 of '00 hun intrede gedaan bij de invoering van wijk- of gebiedsgericht werken (Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2010). Wijkmanagers zijn ambtenaren die de verbinding leggen tussen twee werelden: die van de eigen ambtelijke organisatie en die van de wijk. Zij zijn zodoende een representant van de overheid in haar nieuwe rol, waarbij een gemeente samen met burgers en andere partijen maatschappelijke effecten probeert te realiseren. Voor de wijkmanager leidt deze positie tussen twee werelden (en daarmee twee logica's) tot spanningen. Uit onderzoek van Peeters et al. (2010) blijkt dat ze steeds per casus op zoek moeten naar het gedrag dat gepast is in de specifieke context waarin ze functioneren. De wijkmanagers zijn ook niet direct te linken aan één fase van het beleidsproces. Zij zijn zowel bezig met het vormen als het uitvoeren van beleid. De bestuurlijk verantwoordelijken voor de drie kolommen kunnen daarnaast zicht geven op de waarden die een rol spelen bij de beleidsvaststelling in de verschillende sectoren. In totaal zijn in de gemeente in de laatste maand van 2012 en de eerste maand van 2013 19 interviews afgenomen.

In het ziekenhuis is niet specifiek naar de kolommen van de organisatie gekeken, aangezien deze ook minder nadrukkelijk aanwezig zijn dan in het organogram van een gemeente. In plaats daarvan hebben we gesproken met allerlei mensen met verschillende functies, van de bestuurlijke top van de organisatie tot aan de verpleegkundige aan het bed van de patiënt, om zo een beeld te krijgen van de waardensets en waardenbotsingen die zichtbaar zijn op verschillende plekken in de organisatie. Meer specifiek hebben we gesproken met twee bestuurders en één lid van de raad van toezicht, drie medisch specialisten, zes (hoofd) verpleegkundigen en vier mensen in verschillende beleidsfuncties (sommige meer op financieel gebied, andere meer gerelateerd aan de kwaliteit van de zorg). In totaal zijn in het ziekenhuis dus 16 interviews afgenomen in de eerste twee maanden van 2013.

De selectie van individuele respondenten verliep op verschillende manieren. Sommige respondenten kwamen automatisch in ons vizier: de keuze voor een bepaalde afdeling van de gemeente betekende automatisch dat we de wethouder moesten spreken die dit beleidsterrein in de portefeuille had. Bij de keuze van uitvoerende ambtenaren zijn de respondenten soms aangedragen door een afdelingshoofd en soms konden mensen zelf reageren op een uitnodiging om mee te werken. In het contact met het ziekenhuis is in onderling overleg bepaald hoeveel personen met verschillende functies geïnterviewd zouden worden. Het ziekenhuis heeft vervolgens gezocht naar mensen die bereid waren mee te werken.

3.2 Dataverzameling

De vragenlijst van de interviews is terug te vinden in bijlage 1. Vanuit eerder onderzoek weten we dat veel geïnterviewden de rol van waarden in hun werk nogal abstract vinden. Er zijn wellicht bepaalde waarden die ze van belang vinden en die zichtbaar zijn in hun acties, maar ze zijn zich hier zelf niet direct van bewust of kunnen niet direct opsommen welke waarden ze belangrijk vinden en waarom. Waarden waren vooral de bril waardoor wij als onderzoekers hebben gekeken naar de praktijk van de respondenten, zonder dat zij zich hier in het dagelijkse handelen bewust door laten leiden. Gebleken is echter dat respondenten wel in staat zijn de waarden meer transparant te maken - voor zichzelf en voor onderzoekers - als concrete dilemma's worden besproken. Dat helpt om conflicterende, tegengestelde, en soms problematische keuzes aan te duiden in het proces van 'waardeprioritering'. We hebben er dus voor gekozen om niet gelijk te beginnen met vragen over waardenbotsingen, maar hebben respondenten eerst gevraagd wat moeilijke beslissingen zijn in hun dagelijkse werk. Geleidelijk ging het gesprek dan dieper op deze beslissingen in en kwamen de waarden tevoorschijn die bij deze beslissingen een rol spelen. Soms was het hierbij nodig om eerst duidelijk te maken wat we onder waarden verstaan. Welke specifieke dilemma's bestuurders en uitvoerders *zelf* zien is van groot belang voor ons project. Met name uit de manier waarop ze hun keuzes verantwoorden (Boltanski & Thévenot, 1999, 2006) en framen (Schön & Rein, 1994) is veel af te leiden. Daarbij hebben we ook gevraagd in hoeverre de beginselen van behoorlijk bestuur en wet- en regelgeving van belang waren in hun keuzeproces.

Wanneer de respondenten eenmaal gewend waren aan het praten over dilemma's en waarden, vroegen we ze in te gaan op hun interpretatie van een aantal specifieke waarden. De waarden die we voorlegden zijn afgeleid van de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*. In hoofdstuk 2 hebben we geconcludeerd dat er tien publieke waarden worden genoemd in deze code. Dit zijn dan ook de waarden die expliciet zijn voorgelegd aan de respondenten. We hebben hierbij wel de keuze gemaakt om de waarde 'behoorlijke contacten met burgers' te specificeren. Naar ons idee komt het feit dat burgers fatsoenlijk en met respect behandeld moeten worden al deels terug in de waarden integriteit en professionaliteit. Eén bepaald aspect van behoorlijke contacten, namelijk gelijkheid in de contacten met burgers, verdient in onze ogen echter expliciete aandacht in onderzoek naar publieke waarden. Dit wordt

gerechtvaardigd door de verwachting dat gelijkheid een waarde is die bij uitstek een rol speelt in het werk van street-level bureaucrats en medewerkers in de zorg: in hoeverre is het belangrijk dat je gelijke gevallen gelijk behandelt en hoe belangrijk is de waarde gelijkheid in relatie tot het bewaken van de toegankelijkheid van de zorg? Bij het ziekenhuis hebben we daarnaast bij het voorleggen van de waarde openheid ook altijd nadrukkelijk gevraagd hoe zich dit verhoudt tot de geheimhouding van vertrouwelijke informatie.

Zowel in de gemeente als het ziekenhuis hebben we bij elke waarde gevraagd naar wat de respondent onder de waarde verstaat, hoe hij deze terug ziet komen in zijn werk en of hij botsingen ondervindt tussen deze en andere waarden. Dit stelde ons ten eerste in staat een beeld te vormen van de waardenset van een persoon. Daarnaast bood het zicht op de waardenbotsingen en ook op de strategieën waarmee iemand omgaat met een dergelijke botsing.

Vervolgens hebben we gevraagd in hoeverre de waardenset van de respondent in zijn of haar ogen correspondeert met de waardensets van anderen binnen de gemeente of het ziekenhuis: vinden bestuurders en collega's dezelfde waarden belangrijk? Hierbij is in elk interview ook aandacht geweest voor de burgers of patiënten. Het doel van dit onderzoek is niet om een beeld te schetsen van wat burgers verstaan onder goed bestuur, maar het is wel interessant om te zien of respondenten het idee hebben of hun waardenset aansluit bij dat wat burgers van hen verwachten. We hebben dan ook steeds gevraagd of de respondent dacht dat burgers bepaalde waarden meer of minder van belang vindt dan zichzelf. Ten slotte hebben we het met respondenten gehad over de mate waarin een aantal factoren hun 'waardeprioritering' beïnvloeden. Hierbij hebben we specifiek aandacht besteed aan hun persoonlijke drijfveren, gedragscodes, signalen vanuit leidinggevend van de organisatie en de invloed van de media.

Na deze open vragen hebben we de respondenten tot slot de vraag over hun waardenset nog eens expliciet voorgelegd in de vorm van een Q-studie. Dit houdt in dat we de respondenten kaartjes gaven met de 10 waarden uit de code goed bestuur (inclusief onze omschrijving van de betekenis) en hen vroegen deze te rangschikken volgens een quasi-normale verdeling. Ze konden aangeven welke waarde de grootste rol speelt in hun werk en welke twee waarden vervolgens de belangrijkste rol spelen. Aan de andere kant van met midden konden ze één waarde bestempelen als de waarde die het minst een rol speelt en twee waarden als waarden die vervolgens de kleinste rol spelen. De uiteindelijke verdeling wordt een Q-sort genoemd en geeft in dit onderzoek een beeld van de waardenset van de respondent. Bij een Q-studie worden de verschillende waardensets vervolgens vergeleken om te ontdekken of er overeenkomstige standpunten zijn (zie De Graaf & Van Exel, 2009; Brown, 1993). De individuele Q-sorts zijn aan een factor analyse onderworpen met behulp van PQMethod 2.11² (extractie methode: centroid; rotatie methode: varimax; beide standaard in de Q-methodologie) om op zoek te gaan naar overeenkomstige

² De software en handleiding is gratis te downloaden via <http://schmolck.userweb.mwn.de/qmethod/#PQMethod>.

waardepatronen. Q-methodologie is een gemengde kwalitatieve en kwantitatieve ‘small-sample’ methode die de wetenschappelijke basis vormt van de systematische studie naar subjectiviteiten zoals opinies, attitudes, voorkeuren, etc.³ Binnen een Q-studie worden de resultaten niet theoretisch geconstrueerd door de onderzoeker - ze komen veeleer uit de empirie naar voren; ze zijn ‘operant’. Q-methodologie kan karakteristieken van een onderzoekspopulatie aantonen onafhankelijk van de relatieve verdeling. Dit wil zeggen dat we bijvoorbeeld één waardenset kunnen vinden die duidelijk afwijkt van de andere, ondanks dat deze set wellicht niet onder een zeer groot gedeelte van de respondenten voorkomt. Bovendien leidt een Q-studie in tegenstelling tot een survey - dat leidt tot patronen van variabelen - tot patronen van personen (in dit geval van waardenprofielen). We kijken dus niet naar één waarde en wie die belangrijk vindt, maar juist naar de samenhang tussen verschillende waarden in het waardeprofiel van respondenten.

3.3 Data-analyse

In de analyse van de interviews zijn we op zoek gegaan naar overeenkomsten en verschillen in de antwoorden van respondenten. Eisenhardt (1989, p. 541) raadt aan om bij het vinden van cross-case patronen in exploratieve studies, technieken te gebruiken die maken dat de onderzoeker verder kijkt dan alleen de eerste indrukken: *“Overall, the idea behind these cross-case searching tactics is to force investigators to go beyond initial impressions, especially through the use of structured and diverse lenses on the data. These tactics improve the likelihood of accurate and reliable theory, that is, a theory with a close fit with the data. Also, cross-case searching techniques enhance the possibility that the investigators will capture the novel findings which may exist in the data.”*

Om te voorkomen dat we af zouden gaan op de eerste indrukken, zijn alle interviews ten eerste volledig getranscribeerd. Dit resulteerde in een enorme hoeveelheid data. Met het programma ATLAS.ti hebben we de interviews vervolgens gecodeerd. Op deze manier worden de interviews opgeknipt in kleine stukjes, waarna alle antwoorden van respondenten over één onderwerp makkelijk vergeleken kunnen worden. In haar boek over analyse van kwalitatieve data noemt Boeije (2010, p. 8) dit ook het wel het proces van *constant comparison*. Bij een eerste vergelijking van de antwoorden van verschillende respondenten ontstaan initiële observaties. Bij de vergelijking met een tweede set van respondenten gaat dit voorzichtig over van vergelijken in het zoeken naar bevestiging, verwerping of verfijning van die initiële ideeën. Na bestudering van de antwoorden van alle respondenten ontstaan op deze manier beelden en conclusies die nauw aansluiten bij de verzamelde data en de realiteit van de praktijk van het openbaar bestuur.

³ Een interessant voorbeeld van een Q-studie komt van Selden, Brewer & Brudney (1999). Zij leggen aan ambtenaren van alle niveaus stellingen voor over de rol en verantwoordelijkheden van ambtenaren. De ambtenaren delen deze stellingen in naar de mate waarin zij het met de stellingen eens zijn. De analyse laat zien dat er vijf verschillende manieren zijn waarop ambtenaren hun rol zien. Sommige ambtenaren zien zich als bewakers van het publieke belang, andere zien het vooral als hun rol om de overheid efficiënter en effectiever te maken.

4 Waardensets

Dit hoofdstuk is het eerste van drie hoofdstukken waarin we de resultaten van ons onderzoek beschrijven. De in totaal 35 interviews met bestuurders, middenmanagers en uitvoerders in de gemeente en het ziekenhuis leveren een gemêleerd beeld op van het belang van verschillende waarden en de mate waarin verschillende waarden botsen. Terwijl de meeste respondenten zich niet dagelijks bezig houden met de waarden die een grote rol spelen in hun werk, wisten ze gedurende het interview over het algemeen goed te reflecteren op hun dagelijkse praktijk en de rol van verschillende waarden daarin. Op het eind van het interview waren ze dan ook goed in staat om in een rangschikking aan te geven welke waarden een grotere en minder grote rol spelen in hun werk. Onze analyse beginnen we in dit hoofdstuk met de resultaten van deze Q-studie. Hieruit kwamen zes waardensets naar voren, waarbij we zien dat er een duidelijke koppeling is tussen de context waarin iemand werkzaam is en de waarden die een grote rol spelen in iemands werk. Dit zal inhoudelijk verder worden toegelicht in paragraaf 4.2, na een meer cijfermatige reflectie in paragraaf 4.1. In de hoofdstukken 5 en 6 zullen we vervolgens per casus nadrukkelijker ingaan op de betekenis die de 10 waarden uit de Q-studie in de dagelijkse praktijk hebben. Dit laat meer in detail zien wat op verschillende plekken verstaan wordt onder de voorgelegde waarden en waarom deze al dan niet een grote rol spelen in het werk. Daarbij gaan we ook dieper in op de waardenbotsingen die door respondenten worden ervaren en de copingstrategieën die gehanteerd worden om met die botsingen om te gaan. Op deze manier worden de verschillende centrale vragen in de komende hoofdstukken beantwoord, waarna het rapport wordt afgesloten met een conclusie in hoofdstuk 7.

4.1 Zes factoren: cijfermatig

Zoals gezegd komen uit de analyse zes factoren naar voren; zes verschillende waardenpatronen (zie de tweede tabel van bijlage twee). De eerste tabel in bijlage 2 laat zien dat er een relatief lage correlatie is tussen de zes factoren. Dit wil zeggen dat er duidelijke verschillen zijn tussen de gevonden waardensets. Opvallend is dat factor D negatief correleert met alle andere factoren, met name factor C en E. Dit betekent dat de waarden die een grote rol spelen voor de respondenten die hoog scoren in factor D juist een kleine rol spelen voor de respondenten die hoog scoren in factor C en E. Zoals nader toegelicht in de volgende paragraaf, wordt dit veroorzaakt door het belang dat respondenten in factor D hechten aan effectiviteit en efficiëntie, waarden die bij andere factoren juist een kleine rol spelen in het werk.

In bijlage 2 is ook een tabel opgenomen met de factorladingen van de respondenten: hoe hoger de factorlading, hoe meer de waarderangschikking van de respondent overeenkomt met de ideaaltypische factor. Een negatieve factorlading betekent dat de waarderangschikking van een persoon juist het tegenovergestelde is van de ideaaltypische factor.

Opvallend is dat de meeste factoren duidelijk van toepassing zijn op één van de twee casussen. De vijfde en zesde factor (E en F) staan voor waardensets die vooral terugkomen bij de respondenten van het ziekenhuis. Bij E zijn er nog wel enkele gemeentelijke respondenten met opvallend hoge (maar niet significante) ladingen, bij factor F scoren veel respondenten van de gemeente laag en één zelfs significant negatief. Factor B heeft daarentegen alleen hoge ladingen van respondenten van de gemeente (en lage ladingen bij het ziekenhuis), terwijl voor factor A en C geldt dat zij ook overwegend hoog scoren onder de gemeente, maar wel nog enkele opvallende geestverwanten in het ziekenhuis hebben. Ten slotte valt factor D op. Zoals hiervoor al toegelicht is dit een duidelijk eigen factor. Zowel in de gemeente als het ziekenhuis is er één persoon met een significante lading op deze factor. In tegenstelling tot de gemeente, zijn er binnen het ziekenhuis daarnaast ook nog diverse andere respondenten die hoog scoren op de factor.

4.2 Zes factoren: inhoudelijk

Waardeconstellatie A: Behoorlijke klantmanagers

In waardecluster A staat integriteit voorop - handelen richting burgers in lijn met geldende normen en waarden - gevolgd door verantwoording en rechtmatigheid. *“Ik wijs mijn wethouder altijd op de rechtmatigheid van procedures. Voor de rest is het dan aan hem of haar wat die daar dan in besluit of wat het college besluit.”; “Ze hebben de ambtseed weer ingevoerd en daar is integriteit wel weer een belangrijk item geweest. We hebben onlangs iemand op de afdeling ontslagen na aanleiding van een integriteitschending. Dus dat daar zwaarder aan getild wordt, merk je wel; terecht vind ik”.*⁴

De respondenten die vallen binnen deze factor vinden het belangrijk verantwoording af te leggen door eerlijk en consistent de beslissingen uit te leggen die burgers raken. Direct begrip van de burgers waar contact mee is, wordt belangrijk gevonden. *“Als consulent ben je toch gewoon vooral met de klant bezig, en niet zozeer wat nou de organisatie wenst... je bent meer met je werk en je klant bezig, dan dat je denkt ‘Nou, wat heeft het MT hier nou voor visie op?’ Lekker boeiend.”* Ze worden dan ook minder gestuurd door resultaatgerichte waarden als effectiviteit en efficiëntie en participatie speelt een nog minder belangrijke rol; het gaat om de individuele klant en niet om het betrekken van een ruimer geheel: *“Soms moet je ook dingen doen waar geen maatschappelijk draagvlak voor is. Dus die vind ik minder belangrijk.”; “Als ik nu kijk hoe beleid tot stand is gekomen, dan is daar niet de burger bij betrokken geweest van ‘goh, wat vinden jullie hiervan?’”*

Waardeconstellatie A wordt in de gemeente met name teruggevonden bij consultants en handhavers; ambtenaren die dicht tegen de burger staan en er veel direct contact mee hebben. Het gaat dan vaak om de belangen van één klant, niet zozeer van de straat of de wijk. Handelen in lijn met wet- en regelgeving speelt daarbij een belangrijke rol. *“Ik heb zelf het idee dat je dit werk gaat doen omdat je een bepaalde binding voelt met de mensen waarvoor je je werk doet ... omdat je een soort mensenmens bent, zeg maar.”*

⁴ Alle in het rapport weergegeven quotes blijven zo dicht mogelijk bij de originele tekst van de respondent. Aanpassingen zijn alleen gedaan met het oog op anonimisering en het vergroten van de leesbaarheid.

Waardeconstellatie B: Autonome klantmanagers

Waardecluster B heeft een hoge correlatie met cluster A en wederom zijn het voornamelijk respondenten vanuit Werk & Inkomen en Handhaving die zich er in kunnen vinden. Ook binnen dit cluster spelen integriteit en rechtmatigheid een grote rol in het werk. Een consulent Werk & Inkomen: *“Ik zeg wel eens tegen mensen: Ik wil ook heel graag bijzondere bijstand verstrekken maar ik kan het niet. De regels zijn zo en hoe vervelend ik het soms vind, want ik zie echt wel schrijnende gevallen, ik kan het niet. Ik moet me aan de regels houden.”* Grootste verschil met cluster A is de bereidheid acties uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover stakeholders. De respondenten die hoog scoren in waardencluster B vinden hun eigen professionaliteit een grotere rol spelen en vinden verantwoording, als enige van de zes clusters, de waarde die de minst grote rol speelt. *“Je moet verantwoording kunnen afleggen naar je leidinggevende. Daar ben ik op zich niet altijd het schoolvoorbeeld van omdat ik geloof dat wat ik doe, dat ik dat zo goed mogelijk doe en dat ze daar op kunnen vertrouwen.”* Deze waardenconstellatie staat dus voor respondenten die op een professionele en behoorlijke manier (integer en rechtmatig) de zaken met burgers afhandelen. Daarbij zijn zij gehecht aan hun vrijheid en het vertrouwen in hun professionaliteit en hebben ze bovendien niet de behoefte om over alles wat ze doen verantwoording af te leggen.

Waardeconstellatie C: Responsieve verbinders

Dit derde ‘gemeentelijke waardencluster’ treffen we sterk aan bij de wijkmanagers die we geïnterviewd hebben. Van groot belang voor hen is open zijn naar betrokkenen over procedures en besluiten en de omgeving betrekken bij het maken van besluiten. *“Openheid, participatie en integriteit vind ik de drie belangrijkste; dat zijn de kerndingen van ons werk. Integriteit is iets wat ik heel erg meeneem. Gewoon open zijn in het hoe, waarom en hoe alles in elkaar steekt. Dat helpt mij heel erg in de relatie met de mensen met wie ik samenwerk in de wijken.”*; *“Participatie is wat mij betreft bewoners betrekken bij de overheid, maar ook andersom. Dat bewoners ons als overheid betrekken bij wat zij doen. Twee kanten op. Ja, het is de essentie van wijkmanager zijn, participatie bevorderen.”* De respondenten in deze waardeconstellatie maken zich dus sterk voor rechtstreekse inspraak; de nadruk ligt op horizontale democratie en niet op de formele verticale democratie. Regels die uit die laatste vorm voortvloeien staan de responsiviteit vaak alleen maar in de weg. Dit is dan ook het enige cluster waarin rechtmatigheid de minst belangrijke waarde is: *“Dat is het universele wat ons wijkmanagers bindt: regeltjes breken.”*

Een respondent in het ziekenhuis scoort eveneens hoog op deze factor. Deze respondent heeft een functie die redelijk vergelijkbaar is met die van wijkmanager: zij onderhoudt veel contact met partijen buiten het ziekenhuis (huisartsen, verpleeg- en verzorghuizen, thuiszorg etc.) en verbindt hen met de ziekenhuisorganisatie.

Waardeconstellatie D: Resultaatgerichte middenmanagers

Dit is een waardencluster waarin resultaat voorop staat: effectiviteit en efficiëntie zijn van het allergrootste belang. Opvallend is dat alle waardeclusters er negatief mee correleren en slechts twee respondenten in de waardeconstellatie zijn ingedeeld; een middenmanager Handhaving van de gemeente en een middenmanager in de verpleging van het ziekenhuis. De respondenten voelen de druk van boven om voorzichtig met geld om te gaan en voelen zich verantwoordelijk hier bij ondergeschikten op te letten. *“Ik moet efficiënt werken en ik moet ook over alle werkzaamheden nadenken, dat ze dat efficiënt doen en dat er efficiënt met onze spullen wordt omgegaan en dat is wel een leidraad door mijn functie heen”*. De respondenten (voornamelijk middenmanagers) die hoog scoren op deze waardenconstellatie zijn ook degenen die moeten beslissen hoe het schaarse budget zo effectief mogelijk in te zetten. Rechtmatigheid scoort niet zo hoog in dit cluster omdat soms van de regels moet worden afgeweken om iets te bereiken: *“Ik denk dat verpleegkundigen meer dan ik handelen conform wet- en regelgeving. Daar zijn zij natuurlijk heel erg mee bezig en minder met effectiviteit en efficiëntie.”* Ook responsieve waarden als openheid en participatie komen daarbij wat meer op de achtergrond.

Waardeconstellatie E: Open professionals

De vijf respondenten die significante ladingen hebben op deze factor werken allemaal in het ziekenhuis, met uiteenlopende verantwoordelijkheden: een specialist, twee verpleegkundigen, een bestuurder en een hygiënist. Net als bij waardenconstellatie C in de gemeente staat open zijn naar betrokkenen voorop; daar hebben patiënten en/of medewerkers recht op. *“Openheid en transparantie over datgene wat er met die patiënt aan de orde is naar de patiënt toe, en als de patiënt dat wil naar zijn familie, is een vanzelfsprekendheid”*; *“Mijn hele manier van werken is gebaseerd op openheid en transparantie. (...) Iedereen weet hier precies waar ik mee bezig ben. En ik geloof daar ook in, want openheid en transparantie is voor mij de basis waarop ik de samenwerking in de organisatie probeer te bouwen.”* In tegenstelling tot bij waardeconstellatie C gaat het hier dus om gerichte openheid (naar patiënten of medewerkers) en niet zozeer om openheid naar grote groepen in de samenleving als onderdeel van participatie en een zoektocht naar legitimiteit. Of ergens maatschappelijk draagvlak voor is, is irrelevant; als enige cluster komt legitimiteit hier als minst belangrijke waarde naar voren.

De respondenten handelen dus niet op basis van de aanwezigheid van maatschappelijk draagvlak, maar in plaats daarvan op basis van hun eigen professionaliteit: *“Tegenwoordig valt het op als je geen pijnstilling hebt gehad. Dus vanuit de maatschappij is dat legitiem, heb je daar recht op. (...) Maar vanuit mijn rol als professional wetende wat de risico's zijn van ruggenprikken et cetera, denk ik daar anders over.”* Professionaliteit en integriteit zijn dus van groot belang volgens de respondenten: *“Professionaliteit omvat al die andere waarden.”*; *“Integriteit is heel belangrijk omdat je namelijk niet meer rustig wordt in je hoofd wanneer je ermee speelt.”* Aan de andere kant worden efficiëntie en effectiviteit als killere waarden gezien die een minder grote rol spelen *“Efficiëntie is een belangrijk punt, alleen het is gewoon zo moeilijk. Je probeert zo efficiënt mogelijk te werken, maar dat is niet altijd haalbaar.”*

Waardeconstellatie F: Verantwoordingsgerichte relatiemanagers

Bij een tweede waardeconstellatie die vooral steun vindt binnen het ziekenhuis vinden we twee verantwoordelijken aan de top van het ziekenhuis terug die geen direct contact hebben met de patiënt. In dit 'bestuurdersdiscours' staat verantwoording (de bereidheid acties uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover de vele voor een ziekenhuis relevante stakeholders) voorop. *"Verantwoording is belangrijker geworden naar buiten toe. Inspectie, kwaliteitsindicatoren die geregistreerd moeten worden, verzekeraars. Dat vraagt de maatschappij."*; *"Een specialist zal verantwoording minder belangrijk vinden, denk ik"*. In hun vele contacten met stakeholders zijn (na verantwoording) integriteit en openheid van groot belang. Openheid heeft daarbij vooral te maken met openheid naar de organisatie over de zaken die spelen op bestuurlijk niveau: *"Je merkt dat mensen daardoor aangehaakt raken."* Integriteit wordt vooral van belang gevonden omdat je aan de top goed moet kunnen omgaan met vertrouwelijke informatie: *"Ik vind dat ik integer moet zijn in die zin dat mensen bij mij terecht moeten kunnen met dingen die ze iemand anders niet toevertrouwen of die ze, dat klinkt een beetje zwaar, maar dat ze hun hart moeten kunnen luchten bij mij, ook al denken ze 'Hmm...kan ik dit wel allemaal zeggen.'"*

Gelijkheid (in de zin van gelijke gevallen gelijk behandelen) is een waarde die het minst van belang is in deze waardeconstellatie. Op dit bestuurlijk niveau gaat het niet om het gelijk behandelen van patiënten, maar om de manier waarop je omgaat met stakeholders. Daarbij kan je best differentiëren: *"Gelijkheid heb ik dus niet zo; ik vind dat je uitzonderingen moet kunnen maken, dat is ook onze rol."* Dat is heel anders dan in een dienst werk en inkomen, wat mede verklaart waarom een van de respondenten daar significant negatief scoort op deze factor. Ook resultaatgerichte waarden als effectiviteit en efficiëntie spelen in deze bestuurlijke factor een minder grote rol: *"Ik vind het belangrijk, maar ik zie ze in mijn eigen werk meer in het stimuleren daarvan dat anderen het doen dan dat ik daar nou zelf heel nadrukkelijk mee bezig ben."*

4.3 Reflectie

Wat er vooral toe lijkt te doen in de resultaten van de Q-studie is dat de context – de specifieke organisatie, taak en functie – voor een groot gedeelte bepaalt welke waarden een grote rol spelen in het werk van een respondent. Dat betekent dus ook dat de factoren grofweg uiteenvallen in gemeentefactoren en ziekenhuisfactoren en dat daarbinnen de specifieke functie bepalend is. Zeker binnen de gemeente zien we dat de koppeling aan functie resulteert in verschillende waardeprofielen waarbij duidelijk andere prioriteiten worden gelegd. Alleen de factor van de resultaatgerichte middenmanager lijkt zowel in de gemeente als in het ziekenhuis een belangrijke rol te spelen. De middenmanagers worden nadrukkelijk geleid door de wens om efficiënter en effectiever bestuur; iets dat kennelijk universeel is voor (semi-)publieke organisaties waar de middelen onder druk staan.

Het feit dat waardepatronen lijken samen te vallen met organisaties en functies wil niet direct zeggen dat ze ook gevormd worden door deze omgeving. Persoonlijke factoren en achtergronden lijken wellicht minder leidend te zijn, maar een alternatieve verklaring zou

kunnen zijn dat mensen met bepaalde persoonlijkheden juist geselecteerd worden voor functies die daarbij passen. Hoe dan ook, de Q-studie laat aan het begin van de resultatensectie van dit onderzoek zien dat er duidelijke verschillen zijn tussen de gemeente en het ziekenhuis wat betreft waardensets. In de volgende twee hoofdstukken zullen we per casus dieper ingaan op de waarden en waardenbotsingen. Wat verstaan verschillende respondenten in de twee organisaties onder de waarden, welke waarden botsen in concrete situaties en hoe gaat men daar mee om? Vervolgens zullen we in een slothoofdstuk reflecteren op de daarbij geschetste verschillen en overeenkomsten en de implicaties die de resultaten hebben voor wetenschap en praktijk.

5 (Botsende) waarden in gemeente X

In dit hoofdstuk zullen we de antwoorden uiteenzetten op onze onderzoeksvraag voor de casus gemeente. Welke waarden vinden bestuurders, managers en uitvoerders in een gemeentelijke organisatie van belang? Welke waardenbotsingen ervaren zij tijdens hun werk en hoe gaan zij om met deze botsingen? Dit hoofdstuk laat net als de resultaten van de Q-studie zien dat het antwoord op deze vragen deels afhangt van de sector waarin een ambtenaar werkzaam is en ook nauw verbonden is met het niveau dat iemand heeft in de hiërarchie van de organisatie. Voor we inzoomen op de waarden, zullen we eerst (zoals ook in de interviews is gedaan) een beeld schetsen van de werkzaamheden in de verschillende sectoren. Dit doen we door te kijken naar de momenten waar het er om spant: wat zijn nu de lastige beslissingen waarmee de respondenten te kampen hebben?

5.1 Lastige beslissingen

Respondenten vonden het over het algemeen niet moeilijk aan te geven welke beslissingen zij lastig vinden in hun werk. Een deel van de genoemde beslissingen had puur te maken met de inhoud: soms moet er gewoon veel uitgezocht worden wat betreft de exacte omstandigheden en verschillende beleidsregels voor een beslissing kan worden genomen. Uit de antwoorden op de vraag wat lastige beslissingen zijn in het werk kwamen daarnaast 25 beslissingen naar voren die niet alleen lastig worden gevonden vanwege de gecompliceerde inhoud, maar ook vanwege botsingen van verschillende waarden.

5.1.1 Wijkmanagement

Wijkmanagers zijn een verbindende schakel tussen de buitenwereld (per wijkmanager één of meerdere specifieke wijken) en de gemeente. Zij proberen dus aan de ene kant, bijvoorbeeld via subsidies, plannen te ondersteunen die ontstaan vanuit bewoners. Ook proberen ze er voor te zorgen dat de gemeente reageert op klachten of suggesties van bewoners die het niveau van de losliggende stoeptegels overstijgen. Daarnaast zijn ze ook betrokken bij burgerparticipatietrajecten (insprekavonden e.d.) wanneer de gemeente ruimtelijke plannen heeft in een wijk.

In dit werk lopen de wijkmanagers en hun leidinggevendenden tegen verschillende lastige beslissingen aan. Soms komen bewoners met goede plannen, die dan echter niet helemaal binnen de regels passen. De vraag is dan of je de regels even 'ruimer' interpreteert. Een voorbeeld illustreert dit dilemma: *"Als mensen een straatspeeldag organiseren en ze hebben geen afsluiting van de weg georganiseerd, dan is dat lastig. Dan zijn de regels dat je dat drie weken van tevoren moet aanvragen en dan roepen we tegen de collega's beneden van 'joh, kan het ook in één dag, want het is een beetje zonde als het niet doorgaat?'"* Dan is het antwoord 'nee'. En dan ga ik niet in de wijk zeggen van 'je

moet je dag afzeggen'. Dan regelen we ergens hekken en dan sluiten we het illegaal af. Dus het is een beetje pragmatisch omgaan met wat kan en mag." Hierbij botst effectiviteit dus met rechtmatigheid.

Andersom gebeurt het ook dat bewoners volgens de regels ergens recht op hebben, maar dit voor uitvoerders of managers binnen wijkmanagement niet goed voelt. Rechtmatigheid botst in zo'n situatie met rechtvaardigheid: *"Een ingewikkelde beslissing is dat je conform de subsidieverordening eigenlijk niet anders kunt dan toekennen. Terwijl ik eigenlijk denk, de leefbaarheid is hier absoluut niet mee gediend. (...) Dat is echt tenenkrommend. Ja, vreselijk."*

De wijkmanagers, voor wie participatie met burgers een belangrijk onderdeel is van hun werk, vinden de exacte inrichting van een participatieproces soms lastig. Te weinig participatie kan ten koste gaan van de effectiviteit omdat er niet genoeg draagvlak voor een besluit is, maar te veel participatie kan ten koste gaan van de efficiëntie omdat er niet doorgepakt wordt. Aan de andere kant kan participatie ook botsen met rechtmatigheid wanneer bewoners iets willen dat niet past binnen de algemene regels die zijn vastgesteld door de gemeenteraad: "Wat is dan leidend? Zijn dat de algemene beleidstukken die door de gemeenteraad zijn vastgesteld? Of zijn dat die uitkomsten van die participatieavonden waarbij eigenlijk het tegenovergestelde gewenst wordt? Dat is ook weer een besluit waarvan je denkt ja, hoe daar nu mee om te gaan?"

5.1.2 Handhaving

Binnen de afdeling Handhaving houden verschillende inspecteurs zich bezig met het controleren van gebruikers van vergunningen. Houden horecagelegenheden zich aan de eisen die vastzitten aan hun horecaverunning, zijn panden wel veilig voor huurders en zijn de afmetingen van een schuur wel conform de verstrekte vergunning?

Er zijn twee type beslissingen die hierbij echt als lastig worden ervaren door inspecteurs en hun managers. Ten eerste is het nemen van een handhavingbeslissing vaak lastiger wanneer er hele grote belangen op het spel staan. Wanneer dit de grote belangen van belangrijke organisaties zijn, zie je dat deze organisaties ook direct op bestuurlijk niveau verhaal halen. Het college moet dan een afweging maken tussen economische belangen en het strikt volgen van de regels. Een inspecteur ligt toe: *"Nou, die dwangsom komt dan bij bedrijf A terecht en dat is heel vervelend want dan gaat bedrijf A bellen met de burgemeester, van: 'Wat is dat nou? We krijgen een dwangsom van jullie.' Dat ligt heel gevoelig."* Voor de individuele inspecteurs valt een handhavingsbeslissing ook zwaarder wanneer zij direct zien dat het grote persoonlijke gevolgen heeft voor de persoon in kwestie. *"Dan moet je op een gegeven moment zeggen van: 'meneer of mevrouw, u mag hier niet meer wonen in deze schuur, zoek een andere woonruimte'. Dan besef ik wel terdege dat ik dan iemand zijn woning afpak. Ja, dat zijn de regels."*

Daarnaast vinden respondenten het lastig wanneer zij keurig de regels volgen en handhaven, maar de gevolgen daarvan in hun ogen onrechtvaardig zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om een zeer kleine overtreding, die geen gevaar oplevert en waar niemand last van heeft, maar waarbij het herstellen wel grote kosten met zich meebrengt voor de persoon in kwestie. Tegelijk weten de respondenten dat niet handhaven in zo'n geval een precedent schept en dat anderen gelijk behandeld willen worden. "Ik ben erg voor gelijke monniken, gelijke kappen. (...) Tegelijkertijd merk je dat dat beleid inderdaad in een aantal gevallen onrechtvaardig uitwerkt. Dat is wel een heel groot woord, maar dat je echt denkt van nou wacht even, (...) het was een mooi beleid, maar hier schuurt het toch wel erg naar een individueel belang, waarvan je zegt, dat individueel belang is in dit geval misschien niet helemaal bovenschikkend aan het algemeen belang, maar in ieder geval nevenschikkend. Dat vind ik dan wel eens lastig inderdaad."

5.1.3 Werk & Inkomen

De afdeling Werk & Inkomen verzorgt een aantal klassieke overheidstaken, zoals het verstrekken van uitkeringen. Daarnaast proberen een aantal consultants ook samen met bewoners een schuldsaneringstraject op te starten om hen uit de schulden te helpen.

Er is één type beslissing dat door consultants, middenmanager en bestuurders lastig wordt gevonden wanneer het over Werk & Inkomen gaat. Net als bij Handhaving gaat het dan om beslissingen waarbij de regels op zich duidelijk zijn, maar er grote belangen voor de bewoners op het spel staan. Alle respondenten noemen als voorbeeld van een lastige beslissing een huisuitzetting. Op zich zijn er regels voor wanneer de gemeente iemand niet langer kan helpen, maar of er overgegaan wordt tot huisuitzetting blijft toch een lastige beslissing. *"Niemand wil dat die kinderen op straat komen te staan. Maar op een gegeven moment houdt het een keer op, voor iedereen. Dus dat is wel een lastige."*

Lastig is het ook wanneer het volgen van de beleidsregels leidt tot een situatie die niet in overeenstemming is met het doel van de regels; wanneer rechtmatigheid dus botst met effectiviteit. Een middenmanager geeft hier een voorbeeld van en stelt: *"Dat zijn wel lastige keuzes, maar gezond verstand kom je ook nog wel een heel eind mee. Alleen, ik zit dan wel op het niveau dat je dat soort dingen iets makkelijker kan doen. Voor een consultant is dit veel ingewikkelder, want die moet gewoon de boodschap vertellen die volgens de regels telt."*

Tot slot moet door het middenmanagement een beslissing worden genomen over de besteding van schaarse middelen. De grote nadruk op efficiëntie betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt die ten koste gaan van effectiviteit. *"Het wordt steeds schaarser qua middelen. Je kunt je voorstellen op dit moment dat er steeds meer mensen in de bijstand komen dus de werkdruk neemt toe. Waar zet je nu welke middelen op in? Dus dat vind ik nog wel eens een ingewikkelde om daar de juiste keuze in te maken."*

5.2 Waarden en regels

Vele condities zijn van invloed op de ervaring van lastige beslissingen. Voor we in de interviews dieper ingingen op specifieke waarden, hebben we meer algemeen gevraagd aan mensen om zelf aan te geven welke waarden ze van belang vinden in hun werk. Uit de antwoorden komt een redelijk gevarieerd beeld naar voren. Voor de wijkmanagers is er één waarde die een aantal keer in verschillende vormen terugkomt: luisteren naar bewoners en dat doen waarvoor draagvlak is onder bewoners. Daarnaast is er een uiteenlopende lijst van waarden die door steeds één persoon binnen wijkmanagement worden genoemd: efficiëntie, rechtmatigheid zonder gelijkheid, samen delen, objectiviteit, geloofwaardigheid gemeente, daadkracht, algemeen belang in de gaten houden, integriteit en een probleem van verschillende kanten bekijken. Los van het luisteren naar bewoners komt er op het eerste gezicht niet direct één duidelijke lijn naar voren in de waarden die men van belang vindt.

Binnen Handhaving is dit anders. Hier worden een aantal op het eerste gezicht samenhangende waarden vaker genoemd. Ten eerste rechtmatigheid: binnen Handhaving zijn de regels leidend in het werk. Over deze regels moet ook transparantie zijn: voor burgers moet duidelijk zijn wat ze kunnen verwachten, zodat de overheid ook als betrouwbare partner wordt gezien. Respondenten vinden het daarbij belangrijk dat burgers er van uit kunnen gaan dat ze gelijk behandeld zullen worden en inspecteurs dienen dan ook onafhankelijk/integer te zijn. Inspecteurs vinden het daarnaast belangrijk dat bewoners afspraken nakomen en één inspecteur geeft aan het een belangrijke waarde te vinden dat goed om wordt gegaan met verschillende culturen.

Binnen Werk & Inkomen is ook meer eenduidigheid in de antwoorden over belangrijke waarden. Een fatsoenlijke en transparante omgang met klanten wordt meerdere malen genoemd als belangrijk uitgangspunt, net als een objectieve/gelijke behandeling. Daarnaast noemen twee respondenten integriteit als belangrijk uitgangspunt en vinden respondenten het ook belangrijk dat hun werk uiteindelijk resulteert in oplossingen die eerlijk en rechtvaardig aanvoelen.

Het is voor respondenten vaak lastig om te reflecteren op de herkomst van deze waarden. Veel respondenten denken dat het deels heeft te maken met hun persoonlijke drijfveren of de waarden die ze van huis uit hebben meegekregen. Hoewel er duidelijke verschillen zijn tussen de waardepatronen in verschillende sectoren, geeft vrijwel geen van de respondenten aan dat zijn of haar waarden zijn beïnvloed of gevormd door zijn of haar collega's. Wellicht gebeurt dit wel maar is het een onbewust proces of gaan mensen juist werken in een functie die past bij hun al bestaande waardepatroon. Een enkele respondent geeft aan dat een (oud-)leidinggevende invloed heeft gehad op het belang dat aan verschillende waarden wordt gehecht. Daarnaast spelen bewoners soms ook een belangrijke rol. Verschillende respondenten geven aan dat de contacten met bewoners hen scherp houden omdat deze vaak de vraag stellen of iets niet efficiënter of effectiever kan.

5.2.1 Beginselen behoorlijk bestuur

Voor de respondenten binnen wijkmanagement spelen de beginselen van behoorlijk bestuur niet direct een grote rol in hun werk in zijn algemeenheid en bij het nemen van lastige beslissingen in het bijzonder. Verschillende respondenten geven aan de beginselen niet direct te kennen of te kunnen opnoemen. Binnen Handhaving en Werk & Inkomen en op bestuurlijk niveau zijn ze duidelijk van groter belang. Gevraagd naar het belang van de beginselen geven respondenten ook concrete voorbeelden van beginselen die leidend zijn voor hun handelen. Bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel, wanneer er door een voorganger vertrouwen is gewekt dat een bepaalde overtreding gedoogd zou worden. Of het gelijkheidsbeginsel, waarbij de gemeente besluit alle overtreders op een gelijke manier aan te pakken. Ook het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel wordt genoemd: het is belangrijk dat besluiten over bijvoorbeeld uitkeringen goed zijn voorbereid en goed worden onderbouwd. Uiteindelijk moeten alle besluiten immers stand kunnen houden voor de rechter.

5.2.2 Gedragscode

Niet alle respondenten hebben direct op hun netvlies staan of er een gedragscode vanuit de gemeente is waarin bepaalde regels zijn vastgelegd over hoe zij zich moeten gedragen. Sommige geven aan dat ze wel degelijk een verklaring hebben moeten ondertekenen, maar zeggen tegelijkertijd dat deze geen grote rol speelt in hun werk. De zaken die daar instaan beschouwen zij als algemene fatsoensnormen waar je jezelf sowieso aan dient te houden. Ze gaan bij hun acties dus meer uit van hun interne kompas dan van de richtlijnen uit een gedragscode.

5.3 Waarden uit de code

Los van de waarden waar respondenten zelf mee kwamen, hebben we het met elke respondent ook gehad over 10 specifieke waarden. Hierbij vroegen we steeds naar de rol die deze waarden in de beleving van de respondent speelde in zijn of haar werk (belicht in deze paragraaf) en de mate waarin het nastreven van de waarde kan botsen met andere waarden (verderop in dit hoofdstuk). Meer dan eens waren duidelijke verschillen zichtbaar in de manier waarop door respondenten binnen verschillende sectoren of op verschillende niveaus in de organisatie een waarde werd geïnterpreteerd en welk belang aan de specifieke waarde werd gehecht. Waar dit het geval is, wordt hier expliciet aandacht aan geschonken in onderstaande tekst.

Voor we dieper ingaan op de exacte betekenis van de verschillende waarden voor de gemeentelijke respondenten, memoreren we eerst even aan de resultaten van de Q-studie. Bij de factoren waarop respondenten van de gemeente significant scoren, zagen we vooral integriteit vaak terugkeren als waarde die een grote rol speelt. Voor een deel van de respondenten was ook rechtmatigheid van groot belang, andere gaven aan dat met name participatie en openheid een grote rol spelen.

5.3.1 Openheid

De betekenis van openheid, vooral wat betreft naar wie men open moet zijn, is sterk afhankelijk van de persoon en functie. Voor de handhavers van vergunningen en consulenten binnen Werk & Inkomen betekent openheid vooral duidelijkheid geven aan de cliënt over wat zijn situatie is en wat er gaat gebeuren. *“Ik vind ook dat ik naar de cliënt open moet zijn. Wat ga ik doen? Hoe ga ik het doen? En op welke manier moet ik het gaan doen?”; “Dat er aan het begin van het project gewoon goed uitgelegd wordt van waar ga je aan beginnen en wat betekent het.”*

Bij wijkmanagers staat openheid wellicht nog hoger in het vaandel; twee wijkmanagers geven zelfs aan dat deze waarde in hun werk de grootste rol speelt. Dit komt wellicht omdat openheid in hun werk naar eigen zeggen niet alleen van belang is om bewoners duidelijkheid te geven, maar ook om draagvlak te verzamelen: *“Een voorbeeld: je moet een weg herinrichten waarvan je weet dat dat tot heel veel dilemma's en discussies gaat leiden. Dan probeer je dat zo open en transparant mogelijk te doen om de mensen ook gewoon mee te nemen in de afwegingen die wij maken om op die manier een zo breed mogelijk draagvlak te hebben.”*

Respondenten die in het middenmanagement zitten, vatten openheid vaak tweeledig op. Aan de ene kant onderschrijven zij het belang van de openheid naar de cliënt die centraal staat in het werk van hun medewerkers. Aan de andere kant zien zij ook nadrukkelijk het belang van openheid naar boven: naar hun eigen leidinggevende en via het college naar de politiek. *“Ik heb geen verborgen agenda richting de politiek. Ik vind dat ze alle informatie die ik heb, dat ze die moeten hebben zodat ze een goede afweging moeten kunnen maken. Dat is wat ik versta onder transparantie.”* Op bestuurlijk niveau wordt openheid vooral gezien als openheid naar de raad en, al dan niet via de raad, naar de samenleving in het algemeen.

5.3.2 Participatie

Zoals ook in de Q-studie naar voren kwam, is participatie binnen wijkmanagement een zeer belangrijke waarde. Zoals een wijkmanager stelt: *“(ik beschouw participatie) als een groot goed. Als een onderlegger voor mijn werk. Als datgene waar je het voor doet (...).”* Binnen wijkmanagement wordt participatie nadrukkelijk gelinkt aan het betrekken van bewoners bij de besluitvorming over hun wijk. Dankzij participatie krijg je een beter zicht op wat bewoners willen en meer draagvlak voor besluiten, zo is de gedachte.

Binnen de andere sectoren levert de term participatie meer diverse reacties op en wordt het niet als waarde gezien die een zeer grote rol speelt. Sommigen denken bij participatie vooral aan interne overleggen waarbij het belangrijk is dat verschillende mensen en afdelingen betrokken worden. Op die manier ontstaat er binnen de gemeente, of in de samenwerking met partners als politie en GGD, draagvlak voor bepaalde acties. Anderen geven aan dat participatie in die zin een rol speelt dat ze in de handhaving ook reageren op meldingen van bewoners, maar betwijfelen of dat echt participatie genoemd kan worden. Ten slotte wordt er ook nog gesproken over participatie in de zin van de individuele cliënt

betrekken in een handhavings- of schuldsaneringstraject en hem daarbij een deel van de verantwoordelijkheid geven. Zoals een middenmanager binnen Handhaving aangeeft: *“We hebben een vorm van participatie gewoon in het uitvoeringsproces, waarbij iemand die we aanpakken altijd zijn visie kan geven. Maar wij zijn niet zo zeer betrokken bij participatie zoals dat bij bijvoorbeeld beleidsafdelingen speelt.”* Dit beeld bevestigt de suggestie in ons theoretisch kader dat participatie vooral in de eerste fasen van het beleidsproces een belangrijke rol speelt en minder belangrijk is in de uitvoering van beleid.

5.3.3 Verantwoording

Verantwoording wordt door vrijwel iedereen als vanzelfsprekendheid gezien: alles wat je doet, moet je voor jezelf en je omgeving kunnen verantwoorden. Dit wil niet zeggen dat iedereen ook een grote druk voelt om zich constant te verantwoorden: vaak wordt het als niet meer dan normaal gezien dat je goed bijhoudt wat je doet en daar andere over informeert.

De manier waarop verantwoording wordt afgelegd laat duidelijk zien hoe de hiërarchie in de gemeente is. De bestuurders denken bij verantwoording vooral aan zich verantwoorden in de gemeenteraad en (in)direct tegenover de burgers in het algemeen. Het middenmanagement legt op zijn beurt verantwoording af aan het college en (in)direct aan de raad. De uitvoerende ambtenaren leggen verantwoording af aan hun leidinggevend en (in)direct aan het college. Daarnaast geven de meeste ambtenaren aan dat zij ook verantwoording schuldig zijn naar de individuele bewoners waarmee zij omgaan: aan hen moeten ze uit kunnen leggen waarom ze bepaalde stappen zetten.

5.3.4 Legitimiteit

Waar wij in ons theoretisch kader legitimiteit (maatschappelijk draagvlak) onderscheidden van rechtmatigheid (handelen in lijn met wetten/regels), leggen respondenten toch vaak de link tussen legitimiteit en het volgen van de regels. Zeker binnen Handhaving en Werk & Inkomen is dit het geval. *“Ja, zolang ik bezig ben met wettelijke bepalingen zal de legitimiteit wel geborgen zijn.”* De regels zijn dus leidend en niet zozeer de vraag of daarvoor maatschappelijk draagvlak is. Een consulent binnen Werk & Inkomen geeft nadrukkelijk aan dat die laatste vraag ergens anders gesteld wordt: *“Je toetst je beslissingen niet aan maatschappelijk draagvlak? Nee, omdat die bevoegdheid heel ergens anders ligt.”* De waarde legitimiteit met de interpretatie die wij hanteren in de Q-studie, speelt in deze afdelingen dan ook een minder grote rol.

Bestuurders leggen bij de waarde legitimiteit wel heel nadrukkelijk de link met maatschappelijk of politiek draagvlak. *“Legitimiteit betekent dat je vanuit politiek draagvlak beslissingen kunt nemen.”* Binnen wijkmanagement is deze interpretatie, naast het belang van het volgen van wetten en regels, ook bij uitvoerders terug te vinden. Van alle respondenten speelt legitimiteit in hun werk de grootste rol. Zij vragen zich bij hun acties dan ook het volgende af: *“Doe je het omdat je van mening bent dat de meerderheid binnen wijken daarachter zou kunnen staan.”*

5.3.5 Effectiviteit en efficiëntie

Deze waarden effectiviteit en efficiëntie behandelen we samen, omdat respondenten vaak een duidelijke link leggen tussen de twee. Alle respondenten onderschrijven dat effectiviteit en efficiëntie waarden zijn die ze (zouden moeten) nastreven in hun werk, maar uiteindelijk spelen ze vooral bij het middenmanagement een grote rol. Hier wordt direct gestuurd op effectiviteit in de zin van het behalen van de doelen van een afdeling en efficiëntie in de zin van het behalen van de doelen met zo min mogelijk middelen en geld. Een term als 'lean werken' valt vaak bij middenmanagers. Ook in de uitvoering wordt het belang van efficiëntie onderkend. Een consultant Werk & Inkomen stelt: *"Omdat de werkdruk heel hoog is, denk ik dat als je niet efficiënt werkt, dan red je het niet in dit werk."* Tegelijk vinden veel uitvoerders dat efficiëntie niet ten koste mag gaan van bijvoorbeeld een zorgvuldige behandeling van de klant. Binnen wijkmanagement stellen respondenten dat effectiviteit en efficiëntie soms lastig zijn vast te stellen in hun werk, aangezien de resultaten niet altijd even helder en meetbaar zijn. Ook wordt door verschillende respondenten aangegeven dat het democratisch proces in een gemeente uit zichzelf op gespannen voet staat met effectiviteit en efficiëntie. Zoals een middenmanager aangeeft: *"Als je dan kijkt naar de effectiviteit dan denk ik dat die heel vaak te betwijfelen valt. Maar doe je er niet aan mee, dan heb je iets anders uit te leggen. Dus het kan veel effectiever, datgene wat we doen. En het zou ook een hele belangrijke waarde moeten zijn, maar in de politieke constellatie telt ie niet altijd als belangrijkste."*

5.3.6 Integriteit

Niet geheel verrassend onderschrijft iedereen het grote belang van integriteit. Wel leggen mensen in hun antwoorden de nadruk op andere elementen wanneer gevraagd wordt wat voor hen integriteit is. Ten eerste wordt aangehaald dat je gewoon open en eerlijk naar jezelf en anderen moet (kunnen) zijn over alles wat je doet. *"Voor mij is het heel simpel: kun je jezelf nog in de spiegel aankijken?"*

Bij een tweede interpretatie staat het begrip objectiviteit centraal: als bestuurder, manager en uitvoerder moet je onbevooroordeeld en zonder verborgen belangen beslissingen nemen. *"Je moet gewoon niet de één boven de ander voortrekken, laat ik het zo zeggen."*

Een derde interpretatie heeft te maken met het gebruik van gemeentelijke eigendommen en het aannemen van giften. *"Integer handelen is heel erg open zijn over het gebruik van mijn en dijn."*, aldus een wijkmanager. Een inspecteur binnen Handhaving vertelt dat een cliënt hem een keer wilde bedanken met een gift. *"Hij stond met een kerstpakket voor de deur. Ik zei van: 'Nou, neem die maar lekker mee'. Dat vind ik puur integriteit."*

Ten slotte wordt integriteit gezien als het hebben van een voorbeeldfunctie. Dit geldt met name voor de momenten waarop respondenten directe contacten hebben met burgers. Bijvoorbeeld voor de wijkmanagers die zelf regelmatig aanwezig zijn in de wijk en het belangrijk vinden dat ze zich dan houden aan de regels (bijvoorbeeld verkeersregels) die voor iedereen gelden.

5.3.7 Rechtmatigheid

Rechtmatigheid kent twee componenten in de ogen van respondenten. Aan de ene kant de rechtmatige besteding van middelen die erg van belang is, aan de andere kant het naleven en handhaven van wetten en regels. Hier focussen we op dit laatste aspect, waarbij er duidelijke verschillen zijn in de waarde die hieraan gehecht wordt. Zoals ook uit de Q-studie naar voren kwam, vindt binnen wijkmanagement met name een deel van de wijkmanagers de waarde rechtmatigheid niet altijd even belangrijk. *“Ik denk dat regels zeer ter ondersteuning van zijn, maar niet per definitie leidend.”*; *“Volgens mij is dat wel het universele wat ons (de wijkmanagers, red.) bindt: regeltjes breken.”* In het middenmanagement en bestuur vindt men het naleven van regels op het eerste gezicht belangrijker. Een manager haalt een voorbeeld aan waarbij een wijkmanager iets doet zonder de correcte procedure te doorlopen: *“Ik kan me voorstellen dat ze dat in een bepaald geval zo doen. Maar het is niet rechtmatig, het heeft niet mijn voorkeur.”*

Opvallend is dat binnen Werk & Inkomen en Handhaving een omgekeerde balans zichtbaar is: juist de uitvoerders leggen sterk de nadruk op het volgen van wetten en regels. Een inspecteur binnen Handhaving stelt bijvoorbeeld: *“Naleving van de wet is sowieso het allerbelangrijkste.”* Een consulent binnen Werk & Inkomen geeft aan dat de regels nu eenmaal leidend zijn en je soms dus iemand niet kan helpen al zou je het willen: *“Het is soms ook gewoon echt, al zou je wat willen, kan je echt gewoon niks.”* Hoger in de organisatie is soms wel de mogelijkheid om af te wijken van de regels. Zoals een inspecteur aangeeft: *“Kijk, het bestuur kan op een gegeven moment van die regelgeving afwijken. Wij kunnen dat niet.”* Dit wordt ook erkend in het middenmanagement en bestuur. Bepaalde wetten heb je je gewoon aan te houden, maar op onderdelen is er speelruimte en mag je die ook benutten wanneer je dat goed motiveert: *“Naarmate je hoger in de hiërarchie komt, heb je meer vrijheid om dingen zelf te bepalen of uitzonderingen te maken.”*; *“Regels spelen een belangrijke rol. Die heb je ook nodig. (...) Alleen het gaat om de uitzonderingen. De gevallen waar ieder normaal denkend mens van zegt: ‘Ja, maar hier schieten de regels toch echt hun doel voorbij’.* Daar moet je de ruimte weten te creëren om dan ook een fatsoenlijke oplossing te bedenken. En dat is natuurlijk ook meteen het meest ingewikkelde.”

5.3.8 Professionaliteit

Professionaliteit is een breed begrip, zoals ook blijkt uit de antwoorden van de respondenten. Binnen Handhaving is men het meest eensgezind over het belang van professionaliteit en zijn de antwoorden op de vraag wat het betekent ook redelijk eenduidig: als inspecteur dien je op de hoogte te zijn van de regelgeving, van wat wel en niet mag, en dien je op een professionele manier om te gaan met cliënten. *“Professionaliteit is weten waar je over praat, weten wat je doet en je ernaar gedragen.”* Daarbij heeft professionaliteit ook te maken met het vinden van een balans tussen aan de ene kant handhaven met sancties en aan de andere kant ruimte geven aan de cliënt om de overtreding zelf op te lossen.

Binnen Werk & Inkomen zien we soortgelijke interpretaties terugkomen. *“Dat je je vak bijhoudt en dat je investeert in je eigen ontwikkeling.”* Tegelijk heeft professionaliteit ook te maken met het fatsoenlijk omgaan met klanten en met de informatie die zij geven. Volgens het middenmanagement houdt professionaliteit ook in dat je niet alleen maar blind je werk doet, maar ook aankaart wanneer iets niet goed uitpakt: *“Als je het werkelijk niet eens bent met die regels, dan vind ik dat je de professionaliteit moet hebben om dat aan te kaarten en daar wat mee te doen.”* Voor de middenmanagers zelf, heeft professionaliteit daarnaast te maken met het zorgen voor een efficiënte en effectieve afdeling.

Binnen wijkmanagement is professionaliteit een begrip dat veel reactie oproept, vooral omdat er nog erg naar gezocht wordt. *“Ik vind dat heel belangrijk. Juist in deze functie, omdat wij bij tijd en wijle van die hele hardwerkende, goedwillende, ongeleide projectielen zijn, verzoek ik wel eens om meer professionaliteit binnen onze club.”* Aangezien de functie van wijkmanager niet duidelijk ingekaderd is, speelt professionaliteit nu nog geen erg grote rol, maar de respondenten vinden het juist daarom belangrijk om met elkaar in gesprek te blijven over professionaliteit. Aan de ene kant om van elkaar te leren, maar ook om ervoor te zorgen dat ze niet allemaal compleet anders handelen. *“Kijk, het belangrijkste is dat je een rode draad hebt lopen waar alle wijkmanagers zich aan proberen te houden.”* Nog meer dan kennis, gaat het hierbij om vaardigheden in bijvoorbeeld het contact met bewoners en belangengroepen.

5.3.9 Gelijkheid

Gelijkheid blijkt een lastige waarde te zijn. Aan de ene kant heeft het te maken met een objectieve behandeling van burgers: deze zijn allemaal gelijkwaardig en op het moment dat ze voor de eerste keer zich melden, moeten ze dus ook op dezelfde manier behandeld worden. Als dat niet zo is, kan dit het aanzien van de gemeente schaden.

Een aantal respondenten haalt daarnaast het gezegde “gelijke monniken, gelijke kappen” aan. Soms om aan te geven dat dit belangrijk is, soms ook om aan te geven dat het lastig is. *“Er bestaan heel weinig gelijke monniken, vind ik.”*, aldus een respondent. Binnen wijkmanagement vindt men het juist goed dat er bij verschillende wijken een andere inzet kan worden gepleegd, afhankelijk van de toestand van de wijk. Binnen Handhaving zijn daarnaast juridisch gezien weinig exact gelijke casussen. Zoals een middenmanager daar stelt: *“Juridisch is gelijkheid wat anders dan politiek. Juridisch is gelijkheid redelijk uitgedeeled. Het is al heel snel niet vergelijkbaar. Politiek is heel wat anders. (...) Die zeggen van nou moet je goed luisteren, dit is hetzelfde gebied en het gaat ook over een schuur, alles over één kam.”* Binnen Werk & Inkomen zijn soortgelijke patronen te ontdekken: in principe zouden gelijke gevallen een zelfde behandeling moeten krijgen, maar over de vraag wanneer gevallen gelijk zijn (en of er überhaupt gelijke gevallen zijn) kan getwist worden.

5.3.10 Veranderende waarden

Er zijn verschillende waarden die volgens respondenten de laatste jaren belangrijker zijn geworden in het werk binnen een gemeente, maar niet één waarde die er absoluut uitspringt. De waarden die genoemd zijn, zijn ten eerste efficiëntie en effectiviteit waar, in de huidige tijd van bezuinigingen, meer aandacht voor is. Daarnaast ook integriteit en rechtmatigheid; mede door een aantal schandalen in het land wordt er meer aandacht gegeven aan de vraag of alles ook volgens de (morele) regels gebeurt. Ook geven sommigen aan dat openheid (in het algemeen en specifiek naar een individuele burger) en participatie van burgers een grotere rol zijn gaan spelen. Tot slot geeft men aan dat de media niet zozeer invloed hebben op de waarden die centraal staan, maar wel op het werk van de gemeente: een zaak die veel aandacht krijgt in de (lokale) media, krijgt ook veel aandacht binnen de gemeente. Verschillende respondenten vinden dat dit ten koste gaat van de efficiënte besteding van hun tijd, omdat de politieke gevoeligheid niet betekent dat het ook echt om een wezenlijk probleem gaat.

5.3.11 Waarden van anderen

Respondenten zijn niet eenduidig wat betreft de vraag welke waarden burgers van belang vinden. Alle waarden worden minimaal één keer genoemd en er zijn ook niet direct zeer grote verschillen tussen de sectoren of lagen in de organisatie. Er zijn vier waarden die vier keer of meer genoemd worden. Ten eerste gelijkheid. Zeker ambtenaren in de uitvoering worden vaak geconfronteerd met burgers die vragen waarom een ander iets soortgelijks wel mag doen. Daar leiden ze uit af dat een burger gelijke behandeling erg belangrijk vindt. Daarnaast worden openheid en participatie een aantal keer genoemd. Burgers willen weten waar ze aan toe zijn en zeggen ook dat ze graag een stem willen hebben in besluiten die hen aangaan. Bovendien verwachten respondenten dat burgers het van belang vinden dat de gemeente rechtmatig en niet willekeurig handelt.

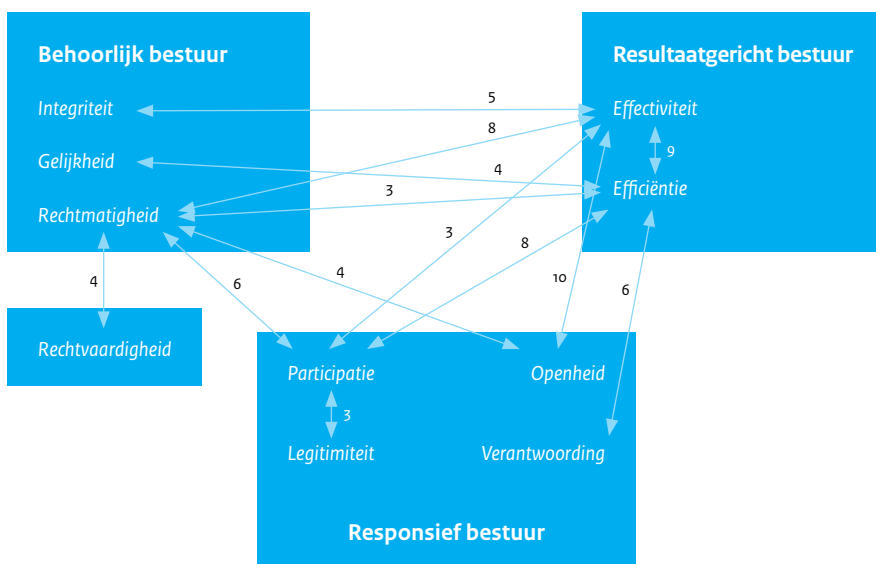
De respondenten zonder bestuurlijke verantwoordelijkheid denken dat het college van B&W een aantal waarden belangrijker vindt dan zij. Het gaat dan met name om legitimiteit en rechtmatigheid. Zij verwachten dat bestuurders meer bezig zijn met de vraag of ergens maatschappelijk draagvlak voor is en of de procedures goed doorlopen zijn. Bovendien verwachten zij dat er op bestuurlijk niveau veel belang wordt gehecht aan integriteit en efficiëntie.

Verschillende respondenten spreken de verwachting uit dat er tussen afdelingen duidelijke verschillen zijn in het belang dat wordt gehecht aan bepaalde waarden. Het gaat dan met name om de afdelingen met een sterke juridische achtergrond en afdelingen die meer beleidsvormend zijn: *“Bij Vergunningverlening en bij Juridische Zaken is het meer van worden procedures op de juiste manier gevoerd? Is de motivering van een besluit juist? Dat besluit moet het houden bij een rechter.”*

5.4 Botsende waarden

Zoals hierboven wederom blijkt, zijn de in de code opgenomen waarden op zichzelf allemaal nastrevenswaardig. Dit neemt echter niet weg dat de verschillende waarden in concrete situaties niet altijd verenigbaar zijn. Dat bleek ook wel toen wij aan respondenten vroegen in hoeverre het nastreven van een waarde ten koste kan gaan van het nastreven van andere waarden. Tijdens het analyseren van de interviews hebben we de hierbij genoemde voorbeelden geanalyseerd en (voor zover de respondent dat zelf niet expliciet deed) vertaald in een botsing tussen twee waarden.

Figuur 2 waardenbotsingen in gemeente X



De waardenbotsingen die binnen de gemeente door minimaal drie respondenten werden genoemd, zijn weergegeven in bovenstaand schema dat voortkomt uit ons theoretisch kader. Deze botsingen komen grotendeels overeen met de in dat kader verwachte botsingen. Wel hebben we naar aanleiding van de genoemde botsingen besloten rechtvaardigheid toe te voegen, een begrip dat ook al vaak terugkwam bij de beschreven lastige beslissingen. In deze paragraaf zullen alle pijlen uit het onderstaande schema toegelicht worden aan de hand van door respondenten aangehaalde voorbeelden uit de praktijk.

5.4.1 Behoorlijk vs. Resultaatgericht bestuur

Het volgen van morele en wettelijke normen kan botsen met het snel behalen van doelen. Dat blijkt uit de verschillende waardenbotsingen tussen de clusters rondom behoorlijk en resultaatgericht bestuur.

Ten eerste kan een grote nadruk op integriteit soms ten koste gaan van effectiviteit. Hierbij wordt vooral verwezen naar het feit dat een te grote nadruk op integriteit er toe kan leiden dat mensen geen initiatieven meer durven te nemen of de grenzen niet meer durven op te zoeken. *“Je ziet dat medewerkers of bestuurders bij integriteit bang zijn om in de buurt te komen van een kritische grens. Die is soms ook flinterdun. Maar door er heel ver vandaan te blijven, benut je ook niet de mogelijkheden die een organisatie heeft.”* Voor wijkmanagers speelt bijvoorbeeld concreet de vraag of zij ingaan op de uitnodiging van een wijkoverleg voor een eindejaarsetentje: *“Ja, ga je wel of niet mee? Voor de relatie is het heel goed om mee te gaan, maar als je ziet wat voor bedragen er doorheen gaan op zo'n avond en wat er gegeten en gedronken wordt, dan kun je je afvragen van wil ik daar mee geassocieerd worden?”*

Ten tweede geven respondenten aan dat een te grote nadruk op gelijkheid kan leiden tot inefficiënte besteding van middelen. Deze botsing wordt vooral beschreven door de respondenten binnen wijkmanagement. Vanuit de politiek en maatschappij wordt hen vaak voorgehouden dat alle wijken evenveel inzet en geld zouden moeten krijgen. In hun ogen zou het echter efficiënter zijn om dat geld meer gericht in te zetten op de plekken waar het het hardst nodig is. *“Kijk, een wijk met veel mensen met hoge inkomens waar het allemaal op zich prima gaat, heeft de neiging om heel veel aandacht van ons te vragen als het gaat over de openbare ruimte. De vraag is: moet je die geven?”* Ook binnen Werk & Inkomen wordt herkend dat de efficiëntie er bij gebaat zou zijn als er meer gekeken zou worden naar de complete situatie van een cliënt en de vraag of hij bepaalde zaken niet ook zelf kan betalen.

De meest genoemde spanning tussen behoorlijk en resultaatgericht heeft betrekking op rechtmatigheid en effectiviteit. Deze is ook terug te vinden in alle drie de sectoren. Binnen wijkmanagement gaat het om regels die opzij worden gezet omdat men het realiseren van het maatschappelijk effect belangrijker vindt: *“De mensen moeten eigenlijk zes weken van tevoren een subsidieverzoek indienen. Als ze dat één week van tevoren doen, dan regel ik het in één week als ik het een belangrijk initiatief vind.”* Binnen Handhaving en Werk & Inkomen beschrijft men rondom deze botsing vooral gevallen waarin het strikt volgen van de regels leidt tot onwenselijke maatschappelijke situaties. *“Je komt ook wel eens dingen tegen die niet kunnen, maar waarbij handhaving ook niet evenredig is. (...) Kies je dan voor de formele weg, regel is regel, of kies je dan voor de belangen daarachter?”*

Tot slot kan het strikt volgen van de regels botsen met een efficiënte aanpak: de regels volgen kost soms veel tijd. Een wijkmanager noemt het voorbeeld van de aanleg van een aantal parkeerplaatsen. *“Officieel volgens het bestemmingsplan mag dat niet, want dat is een groenbestemming. Nou, als je daar een heel traject voor moet voeren... (...) Dat komt misschien heel vreemd over, maar dat is ook praktijk. Geen haan die daarnaar kraait. Die bewoners zijn zeer tevreden. Maar als je het volgens de regels zou doen, dan zou je het helemaal in procedure moeten brengen.”*

5.4.2 Behoorlijk vs. Responsief

Responsief besturen kan ook botsen met behoorlijk besturen. Dit zit hem bijvoorbeeld in de botsing tussen participatie en rechtmatigheid die met name binnen wijkmanagement wordt herkend. Respondenten uit die sector proberen bewoners vaak te betrekken bij het maken van besluiten, waarbij de bewoners soms initiatiefnemer zijn en soms door de gemeente om een reactie worden gevraagd. De wensen van de bewoners kunnen dan echter botsen met de regels die op een rechtmatige manier door de gemeenteraad zijn vastgesteld. *“Participatie kan dus ook conflicteren met het stelsel wat wij hanteren, namelijk een gemeenteraad en een college. De gemeenteraad is de stem van het volk en op het moment dat je dan gaat participeren, dan kan dat met elkaar conflicteren op basis waarvan je voor de keuze staat: gaan we de algemene beleidslijnen volgen of gaan we de specifieke wijkwensen volgen?”*

Ook openheid kan botsen met rechtmatigheid. Je kan heel open willen zijn richting burgers en de media, maar bepaalde dingen kan je simpelweg niet vertellen aangezien deze de privacy van een burger kunnen schaden. Dit wordt echter niet als een erg lastige botsing beschouwd: het beschermen van de privacy is altijd leidend, aldus de respondenten.

5.4.3 Responsief vs. Resultaatgericht

Een groot aantal respondenten herkent botsingen tussen responsief besturen en resultaatgericht besturen. Dit zit hem ten eerste in de tijd en geld die besteed moet worden aan verantwoording. Dit maakt soms dat verantwoording ten koste gaat van efficiëntie: *“Maar om aanspraak te maken op dat budget, daar hebben we ook wel 6 formuliertjes voor ontwikkeld. Dan denk ik van ja, dan heb je het geld allemaal opgemaakt.”* Soms gaat efficiënt werken en het maken van keuzes ook ten koste van verantwoording: *“Het werk wat ik doe, zou je met zijn drieën moeten doen. (...) Dus ja, dan moet je maar zelf prioriteiten stellen en soms blijft de verantwoording dan achter.”* Waar sommige respondenten menen dat verantwoording nu eenmaal gewoon hoort en het dus niet zo zeer zien botsen met efficiëntie, vinden anderen het doorgeslagen: *“Verantwoording speelt een hele grote rol, maar ik vind het eigenlijk zonde van het geld.”*

Ook openheid kent zijn grenzen, namelijk wanneer het ten koste gaat van het effectief optreden van de gemeente. Voornamelijk op bestuurlijk niveau heeft dit in de eerste plaats betrekking op situaties waarin de gemeente bijvoorbeeld in onderhandelingen zit. Zoals een bestuurder aangeeft: *“Ik ben misschien soms wel te open. Want als je te open bent, kan dat ook de kwaliteit van de besluitvorming in het belang van de gemeente wel eens schaden. (...) Onderhandelingen over de verkoop of koop van iets, vestiging van iets. Met name op economisch gebied speelt dat dan.”* Binnen Handhaving kan grote openheid ten koste gaan van de effectiviteit van de handhaving en vooral wijkmanagers zien dat openheid ook indirect ten koste gaan van het resultaat doordat het slecht is voor een relatie met een partner van de gemeente. *“Je mag ook wel een sausje tact over de openheid gooien. Op het moment dat je een reactie van iemand vervelend vindt, kun je wel zeggen dat je het een vervelende reactie vindt op basis daar en daar van. Maar je hoeft niet al te open te zijn over wat je van mensen persoonlijk vindt.”* Daarnaast kan openheid ook botsen met het imago van

en vertrouwen in de gemeente, en daarmee de effectiviteit op de lange termijn. Ook binnen een gemeente worden fouten gemaakt en daar open over zijn kan ten koste gaan van vertrouwen dat burgers hebben in de gemeente. In een dergelijke situatie kan de vraag gesteld worden in hoeverre je actief of passief openheid geeft.

Tot slot geven respondenten aan dat ook participatie niet altijd samen gaat met het (snel) behalen van resultaten. Participatie gaat ten koste van efficiëntie omdat het nu eenmaal vaak lang duurt, aldus vrijwel alle respondenten binnen wijkmanagement. Een middenmanager geeft aan: “Juist als participatie jouw kerntaak is, daar zitten heel veel gevoelsmatig overbodige stappen in. Je bent continu bezig; een stapje vooruit en dan weer een stapje opzij of terug. (...) Dus efficiënt werken, ik kan niet zeggen dat we dat doen.”; “Je moet als overheid natuurlijk ook daadkrachtig zijn en goede besluiten zo snel mogelijk laten vallen en participatie kan daarin wel wat vertragend zijn.” Ook binnen de gemeente betekent het feit dat veel mensen meepraten over bepaalde stukken dat er uiteindelijk niet altijd even efficiënt wordt gewerkt: “Het is gewoon wel zo dat het een hele route moet lopen, dat is gewoon gebruik hier.” Het feit dat zoveel mensen ergens iets over te zeggen hebben betekent volgens sommige niet alleen dat het proces minder efficiënt is, maar ook dat het uiteindelijk besluit soms minder effectief is: “Overheidsorganen hebben het vervelende dat iedereen er wat over te zeggen heeft (...). Vooral als ze pas gekozen zijn vindt iedereen zich een specialist ergens in en dat maakt het soms minder effectief.”; “Het (effectiviteit, red.) zou ook een hele belangrijke waarde moeten zijn, maar in de politieke constellatie telt ie niet altijd als belangrijkste. (...) Nee, ik vind dat ik dingen doe waarvan ik zelf betwijfel of dat altijd even effectief is.”

5.4.4 Overige botsingen

Los van de botsingen die in lijn zijn met het theoretische schema dat we presenteerden in hoofdstuk 2, zijn er nog drie andere botsingen die meerdere keren genoemd worden door respondenten. Ten eerste de botsing tussen effectiviteit en efficiëntie. Efficiënter werken - wat vaak verlangd wordt wanneer minder tijd en geld beschikbaar is - betekent volgens veel respondenten dat er uiteindelijk ook minder effect kan worden gerealiseerd. *“Wij moeten efficiënter gaan werken, dus wij moeten meer doen dan in de tijd die we eigenlijk hebben. Dat gaat je niet lukken.”* Volgens veel respondenten binnen Handhaving en Werk & Inkomen dreigt efficiëntie bovendien ten koste te gaan van de zorgvuldigheid van hun handelen. *“Het (efficiëntie) kan ten koste gaan van zorgvuldigheid in je dossierbehandeling. Daar waken wij dus voor. Er is best wel druk vanuit de organisatie. Wat wij vaak horen is van ‘jullie spelen altijd zo op safe, jullie zijn zo voorzichtig.’”; “En dan ben ik liever zorgvuldig dan dat ik zeg van ‘we proberen zoveel mogelijk zaken er doorheen te rammen.’”*

Ook binnen het cluster van de responsieve bestuurder is een botsing zichtbaar tussen twee waarden. Participatie kan botsen met legitimiteit. Dit zit hem vooral in het feit dat het bij het betrekken van burgers bij besluitvorming altijd maar de vraag is of zij ook representatief zijn voor de maatschappij. In zo’n situatie kan de nadruk leggen op het belang van

participatie dus leiden tot het feit dat de gemeente iets doet waar eigenlijk geen maatschappelijk draagvlak voor is. Een bestuurder licht dit toe met een voorbeeld waarin bewoners vroegen om het kappen van grote bomen: *“Wij hadden het voorstel dan kappen we ze allemaal en dan gaan we een kleinere soort terugzetten. (...) Ze bezworen ‘allemaal stonden we daarachter’. Maar goed, toen was het gepubliceerd en toen kwamen er wel mensen, die waren het er helemaal niet mee eens.”*

Ook zien we, net als bij de lastige beslissingen die al eerder waren beschreven, dat rechtmatigheid kan botsen met rechtvaardigheid. Ambtenaren kunnen het gevoel hebben dat zij een besluit volgens de regels nu eenmaal zo moeten nemen, maar dat ze het persoonlijk niet rechtvaardig vinden. Bijvoorbeeld wanneer handhaving van een specifieke regel in hun ogen niet redelijk is of wanneer ze iemand een uitkering moeten verlenen terwijl ze heel sterk het gevoel hebben dat de persoon fraudeert. In de praktijk wordt dan in eerste instantie altijd het rechtmatige besluit genomen, maar kan de casus wel extra aandacht krijgen (bij het vermoeden van fraude) of voorgelegd worden aan een leidinggevende (wanneer de regels onredelijk uitwerken).

5.5 Copingstrategieën

Waardenbotsingen zijn dus zeker aanwezig in het werk binnen de gemeente. In de manier waarop met deze botsingen wordt omgegaan, zien we verschillende soorten copingstrategieën terugkomen.

Ten eerste zien we dat er binnen de organisatie verschillende ‘firewalls’ zijn. Er lijkt een soort scheidslijn te lopen tussen een afdeling als Wijkmanagement (die moet proberen de wensen van burgers naar binnen te halen en te realiseren) en bijvoorbeeld Vergunningen en Handhaving (die vooral de regels moeten naleven/handhaven). Bij de eerste afdeling staan waarden als participatie en legitimiteit meer centraal, bij de andere staan rechtmatigheid en professionaliteit hoger op de agenda. Door deze scheidslijn (een organisatiebreed mechanisme) is het voor de individuele ambtenaar duidelijker wat belangrijk is: wijkmanagers moeten wensen van bewoners realiseren, handhavers moeten zorgen dat de regels nageleefd worden. In concrete situatie kan het door deze scheiding echter nog wel eens botsen tussen de afdelingen.

Voor uitvoerende inspecteurs en consultants zijn de regels soms een soort ‘bias’; een houvast dat ze niet los willen laten bij het nemen van een beslissing: *“En dan kan je voor die kindjes nog zo graag willen dat je wat regelt, maar alle regeltjes en ook het beleid en alles eromheen zegt gewoon: ‘Het kan niet.’ Ook al zou je over het beleid heen stappen, zegt de wet gewoon: ‘Het kan niet.’ Het houdt dus dan gewoon op. Dus het maakt het, in die zin, wat makkelijker door vooral te kijken naar: ‘Kunnen we überhaupt wat?’”* Ze stellen dus eerst de vraag kunnen en mogen we wat, voor ze naar de wenselijkheid kijken. Het vasthouden aan de regels voorkomt dat uitvoerders zelf lastige afwegingen moeten maken, aangezien deze afwegingen in de regels al voor hen gemaakt worden. Dit stelt ze ook in staat om naar zichzelf en anderen uit te leggen waarom ze een bepaalde actie ondernemen.

Wanneer verschillende afdelingen (waartussen firewalls bestaan) er in overleg niet uitkomen of wanneer de individuele ambtenaar zijn bias voor het volgen van regels niet kan rijmen met zijn gevoel voor rechtvaardigheid, wordt de oplossing vaak hogerop gezocht. Wij hanteren hier de naam 'opschalen' voor deze copingstrategie. Het is een strategie die specifiek voor het individuele niveau is (waar firewalls op organisatie/institutioneel niveau plaatsvinden). Waar bestuurders geen duidelijke keuze maken tussen conflicterende en incommensurabele waarden en de waarden in het algehele beleid naar beneden meegeven - papier is immers geduldig - kunnen in concrete gevallen bij de uitvoering van beleid de waardebotsingen weer terug omhoog naar de top van de organisatie worden gestuurd. Een respondent vertelt over situaties waarin afdelingen botsen: *"Maar er zijn ook genoeg momenten dat we gewoon zeggen van joh, weet je, wij komen er met elkaar niet uit. Jullie willen niet wat ik vind dat er wel gedaan moet worden, dus schaaft het op. Dan gaat het via de leidinggevende of het gaat via de wethouder en dan gebeurt het toch op die manier."* Een soortgelijk mechanisme is dus ook te zien in het geval dat het uitvoeren van de regels leidt tot potentieel onwenselijke situaties. Een leidinggevende licht toe: *"Op het moment dat het over de grenzen heen gaat, dan komt het bij mij. Dus daar waar het niet standaard is, daar waar het niet binnen de lijntjes past."* Het middenmanagement en zeker de bestuurders hebben dan de bevoegdheid om meer belangen mee te wegen en dus ook wel eens de keuze te maken om de regels niet strikt te volgen. Het betrekken van de hogere lagen in de organisatie gebeurt ten slotte ook in het geval van politiek gevoelige beslissingen. Voor de individuele ambtenaar is het fijn om daarin de steun vanuit het college te hebben voordat een besluit wereldkundig wordt gemaakt en bovendien voorkomt dit dat collegeleden verrast worden door onrust over een besluit van de gemeente.

Een logische vervolgvraag is hoe de middenmanagers en bestuurders naar wie opgeschaald wordt vervolgens tot een afweging komen. Zij worden immers vooral geconfronteerd met de echt lastige gevallen waarbij het voor de uitvoerder(s) niet duidelijk is wat de meest wenselijke oplossing is. Het beeld dat uit de interviews ontstaat is niet eenduidig, maar lijkt te wijzen op een vorm van 'casuistry': voor elke casus proberen managers en bestuurders de informatie uit de organisatie en van buiten te verzamelen om vervolgens per geval een oordeel te vellen. Daarbij houden ze ook altijd in hun achterhoofd het idee dat ze hun besluit moeten kunnen verantwoorden naar de gemeenteraad en het bredere publiek.

Overigens zien we 'casuistry' ook terugkomen in de uitvoering bij Werk & Inkomen, maar vooral binnen Handhaving en Wijkmanagement speelt dit mechanisme een grote rol voor de situaties waarin geen regels bestaan. In zo'n geval speelt de beoordeling van alle relevante facetten uit de context een belangrijke rol bij het komen tot een beslissing. Deze strategie zie je bijvoorbeeld terugkomen wanneer handhavers voor de vraag staan om wel of geen (en zo ja, hoeveel) tijd te geven aan een cliënt voor het zelf ongedaan maken van een overtreding. Deze keuze maakt de inspecteur elke keer weer opnieuw voor een nieuwe casus, op basis van zijn inschatting van de situatie (grootte en gevaar overtreding) en zijn contact met de overtreder. Hetzelfde geldt voor de wijkmanager die beoordeeld in hoeverre hij actie gaat ondernemen naar aanleiding van een klacht of melding van een individuele bewoner.

5.6 Reflectie

Zoals we al zagen in de uitwerking van de Q-studie zijn de waarden die een grote rol spelen in het werk context afhankelijk. Een deel van de uitvoerders wordt voornamelijk geleid door integriteit en rechtmatigheid, een deel vooral door openheid en participatie. Hierbij lijkt een verband te zijn met de fase in het beleidsproces: een waarde als rechtmatigheid is vooral van belang in de uitvoering, participatie en legitimiteit zijn meer van belang tijdens de beleidsvorming. Op het niveau van het middenmanagement spelen effectiviteit en efficiëntie vaker een grote rol, waar de uitvoerders deze waarden meer in hun achterhoofd hebben. Voor het bestuurlijk niveau is het lastiger om een duidelijke conclusie te trekken (geen van de bestuurders heeft een significante lading op een van de waardeprofielen uit de Q-studie). Wellicht heeft dit er mee te maken dat de rol en taken van een bestuurder minder afgebakend zijn dan die van bijvoorbeeld een uitvoerder. Een bestuurder heeft verschillende portefeuilles en is bezig met beleidsvorming en –vaststelling, maar krijgt ook concrete gevallen uit de beleidsuitvoering voorgelegd. De waarden uit de code goed bestuur, die ten slotte in eerste instantie is opgesteld voor bestuurders van onder andere gemeenten, komen dus allemaal afwisselend voorbij in het werk van de bestuurder.

De waardenbotsingen binnen de gemeenten zijn rijkelijk aanwezig, maar concentreren zich met name op een aantal waarden. Ten eerste rechtmatigheid: hoewel regels in de uitvoering soms worden ervaren als een fijn houvast, kan het strikt volgen van regels ook de effectiviteit in de weg staan en botsen met het eigen rechtvaardigheidsgevoel. Ten tweede participatie en openheid: open zijn naar burgers en ze betrekken is nastrevenswaardig, maar het kan processen vertragen, leidt soms tot wensen die botsen met algemene regels en kan bovendien ten koste gaan van de effectiviteit van de gemeente. Tot slot effectiviteit en efficiëntie: verschillende respondenten hebben het gevoel dat efficiëntie wordt belemmerd bij grote nadruk op verantwoording en gelijkheid, maar de twee resultaatgerichte waarden botsen in de praktijk ook met elkaar. De vraag is of er oplossingen bestaan om deze waardenbotsingen weg te nemen of dat ze inherent zijn aan hetgeen we van een gemeente verwachten. De laatste paragraaf van het hoofdstuk liet zien dat zowel uitvoerders, managers als bestuurders ieder hun eigen strategieën hanteren om de botsingen in ieder geval hanteerbaar te houden in hun dagelijkse praktijk.

6 (Botsende) waarden in ziekenhuis Y

In de analyse van de Q-studie in hoofdstuk 4 zagen we dat de waardensets in het ziekenhuis duidelijk verschillen van die in de gemeente. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de ziekenhuiscasus, waarbij we de centrale vragen in dit onderzoek proberen te beantwoorden: welke waarden vinden bestuurders, managers en uitvoerders in een ziekenhuis van belang? En welke waardenbotsingen ervaren zij tijdens hun werk en hoe gaan zij om met deze botsingen?

In de analyse van de gemeentecasus maakten we dankbaar gebruik van de heldere bureaucratische structuur van een gemeente waardoor we respondenten konden indelen aan de hand van drie sectoren en drie niveaus. Voor de respondenten in de ziekenhuiscasus is een dergelijke indeling lastiger. Een verpleegkundige is duidelijk uitvoerend en een bestuurder behoort tot het bestuur. Specialisten zijn echter bijvoorbeeld aan de ene kant uitvoerende zorgverleners, maar hebben gezien hun positie in een maatschap ook een bestuurlijke rol. Teamleiders van verpleegkundigen behoren aan de ene kant tot het middenmanagement, maar werken aan de andere kant een deel van hun tijd nog gewoon aan het bed. Daarnaast hebben we een aantal mensen uit de staf gesproken die ook niet eenduidig vallen onder bestuur, middenmanagement of uitvoering. We zullen in deze analyse dan ook een respondent afhankelijk van de inhoud van de beschreven situatie onder uitvoering (directe zorgcontacten met patiënten), middenmanagement (aansturing van uitvoerend personeel, besteding middelen) en bestuur (strategische vraagstukken) laten vallen.

6.1 Lastige beslissingen

Gevraagd naar de lastige beslissingen in hun werk, noemden de respondenten 25 gevallen die niet alleen complex waren qua inhoud, maar waarbij ook verschillende waarden een rol spelen. Zeker op het uitvoerende niveau gaat het om een diverse set aan lastige afwegingen. Hier proberen we de grote lijn te schetsen om zodoende te laten zien waar mee geworsteld wordt op de verschillende niveaus in het ziekenhuis.

6.1.1 Strategische beslissingen

Aan de top van het ziekenhuis en in de maatschappen wordt door iedereen geworsteld met de onzekerheid en grote dynamiek in de omgeving van het ziekenhuis. Dit maakt dat het lastig om strategische beslissingen te nemen over de toekomst van het ziekenhuis. “Het is soms lastig omdat je zo afhankelijk bent van hap-snapbeleid om je heen. Dat vind ik het lastigste eigenlijk. Kijk, als buiten de zorg, buiten het ziekenhuis, laten we maar zeggen ‘de politiek’ één lijn zou hebben waarbij je weet als zorgverleners van ‘nou, dat is gewoon de lijn waarlangs het de komende jaren zal worden uitgevoerd’, dan kun je daar natuurlijk

gewoon heel goed anticiperend lokale politiek van maken. Maar het probleem is dat het gewoon per anderhalf jaar of zo radicaal verandert.” De vraag die hierbij ook speelt is in hoeverre je als ziekenhuis een eigen standpunt kan innemen in deze omgeving dat niet direct overeenkomt met de gangbare opvatting in de buitenwereld. Verschillende waarden zoals rechtmatigheid (handelen in lijn met overheidsregels) en efficiëntie (niet nodeloos investeren) spelen hierbij een belangrijke rol. “En in die onzekere situatie moet een besluit vallen of het verantwoord is om X miljoen te investeren. Ja, dat vind ik heel moeilijk. Dat vind ik de lastigste beslissingen waar ik mee bezig ben.” Daarnaast spelen ook het persoonlijke imago en dat van het ziekenhuis een rol, en kunnen zulke strategische beslissingen bovendien nog wel eens lastig vallen in de eigen organisatie: “Dus je moet een strategische beslissing nemen die uiteindelijk voor het ziekenhuis goed is, waarvan je weet dat een aantal mensen dat echt niet leuk zullen vinden.”

6.1.2 Beslissingen in het middenmanagement

De lastige afweging die het vaakst terugkomt op het niveau van het middenmanagement is die tussen efficiëntie enerzijds en kwaliteit van zorg en motivatie van het personeel anderzijds. Dit vraagstuk komt vooral terug in beslissingen over de inzet van extra verpleegkundigen wanneer afdelingen aangeven dat ze een tekort hebben. *“Een lastige beslissing om te nemen vind ik dat je op operationeel niveau merkt dat er middelen nodig zijn om de kwaliteit van zorg te waarborgen en ook de prettige werkomgeving voor je medewerkers te borgen, maar dat van het midden- en het hoger kader de boodschap komt dat de personele kosten vooral gedrukt moeten worden. (...) Dat wordt ook door de directeur gezegd in de Nieuwjaarsspeech: “De kwaliteit van zorg mag er vooral niet onder leiden, onder de bezuinigingen.” Maar ondertussen wordt er wel heel veel gesneden en moet je daar heel veel keuzes in maken door poppetjes te schuiven of te lenen. Maar ergens houdt die flexibiliteit op.”* Tegelijk geven de respondenten ook aan dat die nadruk op efficiëntie ook leidt tot innovatieve oplossingen en hechtere samenwerking binnen het ziekenhuis die anders niet gerealiseerd zouden worden.

Voor specialisten speelt een soortgelijk vraagstuk soms wat betreft de inzet van dure behandelingen: *“Wij hebben een aantal patiënten die zijn uitstekend te behandelen. Dat weet ik gewoon op grond van wetenschappelijke kennis (...). Nou, dat gaat alleen met bepaalde medicijnen die te duur zijn en dat betekent dus dat je op een gegeven moment moet gaan kiezen, soms de ene patiënt wel, de andere niet. (...) ik lig eigenlijk nooit wakker moet ik zeggen, maar dit is het dichtste bij”*

Beslissingen over personeel worden soms ook lastig gevonden. Aan de ene kant het aannemen van personeel, maar vooral ook het ontslaan van personeel: *“Daar lig ik ook van wakker want dat is vreselijk. Die mensen komen niet één, twee, drie meer aan de bak. (...) Nee, maar dat is vreselijk, dat is een persoonlijk drama. Maar als je niet functioneert, dan moet je gewoon eruit.”*

Tot slot is het voor middenmanagers soms ook lastig om in te schatten in hoeverre zij de vrijheid hebben om zelf bepaalde zaken aan te pakken en in hoeverre zij hiervoor eerst toestemming moeten vragen aan hun leidinggevende. Dit speelt vooral in gevallen waar een actie mogelijk onvrede kan opleveren bij andere betrokkenen.

6.1.3 Beslissingen in de uitvoering

Op de werkvloer is het voor verpleegkundigen in eerste instantie lastig wanneer er zich situaties voordoen waarbij het protocol geen uitkomst biedt. Wat doe je wanneer je het gevoel hebt dat er met een pasgeboren baby iets aan de hand is, maar je dit niet kan onderbouwen? En wat doe je wanneer op het gebied van infecties zich een situatie voordoet waarbij het voorgeschreven gedrag niet in het protocol is vastgelegd?

Soortgelijk zijn beslissingen waarbij er in het ziekenhuis afspraken zijn gemaakt over de gastvrije behandeling van patiënten, maar dit in het individuele geval niet handig lijkt. Een verpleegkundige noemt het voorbeeld van een net bevallen moeder die volgens het beleid van het ziekenhuis onbeperkt mensen op bezoek mag ontvangen: *“Aan de ene kant is dat ongelooflijk gastvrij en leuk. Maar als je een zieke moeder hebt die eigenlijk wat meer rust nodig heeft (...) dan vind ik het lastig van, we hebben nu dit afgesproken van die vrije bezoektijden, maar eigenlijk zou ik iets anders willen adviseren en dan moet ik dit nu wel gaan vertellen.”* Verschillende waarden zoals kwaliteit van zorg, gastvrijheid en het nakomen van gemaakte afspraken, staan in zo’n situatie op het spel.

Hoewel artsen door de jaren er meer ervaring in opdoen, blijft het opgeven van een patiënt een beslissing die altijd lastig blijft: *“Oudere mensen met aandoeningen, kanker, moet je die wel of niet behandelen? Dat vind ik ook moeilijke dingen. Of juist jonge mensen om die te zeggen van ja, het is niet goed. Dat hakt erin.”* Het omgaan met de familie van patiënten kan sowieso tot lastige situaties leiden. Vooral wanneer de familie wil dat de behandeling wordt doorgezet, terwijl de arts ziet dat de situatie uitzichtloos is: *“Als het echt uitzichtloos is en dat wil gewoon niet vallen bij de familie, hoe ver ga je dan toch nog om ook die familie een goed gevoel te geven bij het overlijden van hun ouders?”* Het feit dat je patiënten en hun familie niet tegen het zere been wil stoten, blijkt ook uit het verhaal van een arts die het vooral lastig vindt wanneer patiënten klachten indienen: *“Überhaupt het meest lastige is op het moment dat mensen een klacht hebben. (...) Dat vind ik echt één van de moeilijke dingen in mijn vak, omdat je je vaak ook ongelooflijk onrechtvaardig behandeld voelt in die zin. (...) Dat vind ik vaak heel moeilijk om mee om te gaan, als mensen overal kritiek op hebben, maar jij als hulpverlener mag geen kritiek op de patiënt hebben, want dan ja, als je niet uitkijkt, slaat dat door en sta je voor het gerecht.”*

Ten slotte noemen artsen nog verschillende ethische beslissingen die ze lastig vinden. Bijvoorbeeld wanneer je een situatie meldt bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling of wanneer je morfine toedient tegen de pijn, maar weet dat daardoor de patiënt eerder zal overlijden: *“helemaal rationeel weet je wel dat dat goede dingen zijn, maar, nou dat geldt dan voor mij persoonlijk, (krijg je) een gevoel van: “Ja, ik mag niet doden”. Dat je toch het idee hebt dat je daar niet goed aan doet.”*

6.2 Waarden en codes

De respondenten in het ziekenhuis zijn zeer goed in staat om, mede op basis van de geschetste lastige beslissingen, zelf te formuleren welke waarden ze het meest van belang vinden in hun werk. Volgens sommige is het mede te danken aan de opleidingen dat men een sterk bewustzijn heeft van de waarden die belangrijk zijn in het werk. Andere geven aan dat de door hen genoemde waarden toch vooral voortkomen uit dat wat ze persoonlijk belangrijk vinden. Ook geven verschillende respondenten aan dat ze tijdens hun werkende leven veel ervaring op hebben gedaan in het contact met patiënten en dat dit de waarden die ze belangrijk vinden op sommige punten heeft veranderd. Een aantal waarden die men noemt heeft dan ook puur betrekking op het verlenen van zorg aan de patiënt, een aantal speelt vooral een rol in het management en bestuur en een aantal waarden geldt meer in zijn algemeenheid.

Naar de patiënt moet openheid zijn over zijn situatie en behandeling en waar het kan zou de patiënt ook mee moeten kunnen praten over het behandelplan. Ook noemen sommige respondenten gastvrijheid als belangrijke waarde ('soms net even wat extra aandacht geven') en het op een respectvolle manier omgaan met patiënten van verschillende culturen. Zorginhoudelijk vindt men het vooral van belang dat de patiënt één integrale behandeling krijgt en dat daarbij aandacht is voor de veiligheid van zowel patiënt als medewerkers.

Waarden die zowel worden genoemd waar het gaat om uitvoering als om bestuur, zijn ten eerste het leveren van kwalitatief goede zorg en het kunnen voldoen aan de zorgvraag van de patiënt. Zowel de arts als de bestuurder willen dat dit mogelijk is. Daarnaast is de waarde die totaal het meest genoemd wordt openheid en eerlijkheid binnen het ziekenhuis. Er zou wederzijds respect moeten zijn onder werknemers en een hechte samenwerking. Bij zowel het verlenen van zorg als het managen van het huis noemen een aantal mensen het belangrijk dat men lol heeft in zijn werk. Deskundigheid is ook zowel van belang voor de dokter als de bestuurder.

In de top van het ziekenhuis wordt door verschillende mensen expliciet het leveren van zorg tegen lage kosten (of het betaalbaar houden van de zorg) als belangrijke waarde genoemd. Los van openheid naar de organisatie over plannen, noemen verschillende respondenten ook het creëren van draagvlak als belangrijke waarde. Integriteit en zorgen dat mensen het vertrouwen hebben om fouten te melden zijn eveneens belangrijke waarden. Ook het volgen van de vastgelegde bestuurlijke procedures, het naar binnen halen van ontwikkelingen uit de omgeving en het bewaken van het voortbestaan van de organisatie worden door een respondent genoemd als zaken die nagestreefd worden in het werk.

6.2.1 Beroepscode

Artsen leggen bij het aanvaarden van hun artsbevoegdheid een eed af. Het is echter niet zo dat zij deze er nog bijpakken wanneer ze met lastige keuzes zitten: *“Dus dat gedrag, dat is je normale gedrag geworden. Daar sta ik helemaal niet meer bij stil.”* Naar eigen zeggen heeft men dus de inhoud van de artseneed geïnternaliseerd. Wanneer zij niet kunnen voldoen aan de code (bijvoorbeeld wanneer ze onbewust schade hebben aangericht bij een patiënt), geeft dit zeker een ongemakkelijk gevoel.

Ook de beroepscode voor verpleegkundigen wordt niet vaak nageslagen tijdens het werk. Respondenten gaan er van uit dat ze handelen in lijn met de code, maar kunnen niet in detail aangeven wat er in staat. *“Ik moet eerlijk zijn dat dat heel erg ver weggezakt is. Ik heb dat in de opleiding wel gehad, maar dat is echt ja, als ik hem zou lezen dan zou ik echt heel veel oh ja momentjes hebben.”*

Op bestuurlijk niveau noemt een respondent de Zorgbrede Governancecode als belangrijke leidraad voor het handelen. *“daar let ik wel nadrukkelijk op. (...) Ja, die pak ik er wel eens bij.”*

6.2.2 Codes organisatie

De gedragscode van de eigen organisatie die het meest op het netvlies staat heeft te maken met kledingvoorschriften voor het personeel. Het gaat dan bijvoorbeeld om het niet dragen van ringen. Daarnaast geven verschillende respondenten aan dat er ook gedragscodes zijn over de manier waarop er met elkaar en met patiënten wordt omgegaan, maar ook een code voor de patiënt. Vooral aan die codes over omgangsvormen zou volgens de respondenten nog meer aandacht mogen worden besteed.

Daarnaast heeft het ziekenhuis zelf een aantal centrale waarden benoemd. Opvallend is dat, hoewel we in elk interview vroegen naar belangrijke waarden, dit lijstje waarden maar in twee gesprekken aan de orde kwam.

6.3 Waarden uit de code

De 10 waarden die we voorlegden aan de respondenten in de gemeente hebben we ook voorgelegd aan de respondenten in het ziekenhuis. Hierbij stelden we wederom drie vragen: wat verstaat u onder deze waarde, welke rol speelt deze in uw werk en kan het nastreven van deze waarde ten koste gaan van een andere waarde? Aan het slot van de paragraaf zullen we ook nog aandacht besteden aan de vraag of waarden meer of minder belangrijk zijn geworden en hoe respondenten aankijken tegen de waarden van collega's. Voor we de waarden afzonderlijk behandelen, refereren we nog naar de resultaten van de Q-studie. Hierin zagen we dat respondenten uit het ziekenhuis aangaven dat vooral waarden zoals professionaliteit, openheid, verantwoording en integriteit naar hun mening een grote rol spelen in hun werk.

6.3.1 Openheid

Openheid is belangrijk in het ziekenhuis, maar krijgt een andere invulling op de verschillende niveaus. Op bestuurlijk niveau reageren respondenten vooral met in hun achterhoofd de openheid in beleidsvormingsprocessen. Door open te zijn over wat er speelt worden mensen niet verrast, kunnen ze aanhaken bij discussies en krijg je bovendien meer nuttige input die de besluitvorming kan versterken. *“In het clusteroverleg komen af en toe behoorlijk gevoelige stukken waar nog geen besluit over is genomen. (...) Maar wel belangrijk is dat ze dan ook weten wat er speelt, en ik krijg daar goede informatie uit. (...) Je merkt dat mensen daardoor aangehaakt raken.”* Tegelijk geven een aantal respondenten aan dat je ook best kan ‘filteren’ wanneer het over openheid gaat, ook omdat je in bepaalde discussies gewoon een belang hebt of iets wilt bereiken. Een specialist: *“Daar heb ik de neiging om het wel een beetje te filteren. Ik zal nooit een verhaal vertellen dat niet klopt (...), maar om nou gelijk alles transparant neer te leggen zodat iedereen ernaar kan kijken en erop kan schieten, dat doe ik zeker niet.”*

Voor respondenten die zorg leveren gaat openheid vooral over de contacten met de patiënt en met collega's op de werkvloer. Zij vinden openheid belangrijk omdat de patiënt (en zijn of haar familie) moet weten hoe het er voor staat: *“Openheid en transparantie vind ik in principe een vanzelfsprekendheid in het patiëntencontact.”* Openheid komt daarbij wel met een sausje tact (zie ook de waardenbotsingen hieronder). Daarnaast beamen de zorgverleners dat openheid tussen verpleegkundigen en artsen onderling ook cruciaal is omdat zij nu eenmaal samen voor een patiënt moeten zorgen. Ook verwachten ze openheid vanuit de top: *“Leg uit waarom er dingen gedaan worden en waarom er dingen beslist zijn. Dat kweekt begrip en samenwerking. (...) Daar hebben ze het wel veel over, maar sommige beslissingen worden genomen zonder uitleg waarom.”*

In het middenmanagement worden beide werelden verenigd: openheid is zowel belangrijk in de directe contacten met de patiënt als in de organisatie van het ziekenhuis als geheel. Hierbij wordt meerdere malen benadrukt dat dit vooral van belang is wanneer er fouten gemaakt worden of abnormale procedures worden gevolgd.

6.3.2 Participatie

Participatie wordt op de verschillende niveaus opgevat als een verlengde van openheid. Op bestuurlijk niveau gaat het er dus om dat men niet alleen open is naar de organisatie over plannen en besluiten, maar daar ook middels participatie steun en draagvlak voor zoekt. Met name specialisten zijn hierin cruciaal, maar het kan ook gaan over verpleegkundigen en patiënten. Niet iedereen is er van overtuigd dat dit nu altijd goed lukt: *“Dan lijkt het echt heel erg vanuit de top van de organisatie te komen, de innovatie. Ik bedoel dat kan dat je volgt. Maar echt deelnemen aan dat hele proces, dat dat iets gezamenlijks is, daar zou ik nog wel wat mee kunnen hoor.”*

Op het niveau van middenmanagers en zorgverleners wordt zowel de interne participatie als de participatie van de patiënt (en de familie) in het behandelplan belicht. Dat laatste is volgens velen sterk toegenomen en dat is naar hun mening ook een belangrijke verbeter-

ring. Daarnaast zien middenmanagers participatie van verpleegkundigen in beleidsvormende processen als belangrijk, aangezien ze daarmee andere vaardigheden ontwikkelen, meer betrokkenheid voelen en verantwoordelijkheid krijgen. “Mensen voelen zich dan ook betrokken. Dan gaan ze ook meedenken en snappen ze ook hoe dingen werken (...). Dat vind ik heel belangrijk.”

6.3.3 Verantwoording

Verantwoording is een complexe waarde in de zorg. Iedereen is er van overtuigd dat verantwoording belangrijk is en dat men dus verantwoording dient af te leggen. Dit gebeurt dan ook over het reguliere proces langs de normale hiërarchische lijnen: verpleegkundigen leggen verantwoording af aan afdelingshoofden; afdelingshoofden en stafmedewerkers leggen verantwoording af aan het bestuur; het bestuur legt verantwoording af aan de Raad van Toezicht. Bovendien leggen verpleegkundigen en artsen ook onderling en naar de patiënt verantwoording af over de manier waarop ze zorg verlenen. Verantwoording is hierbij ook belangrijk omdat zaken goed vastgelegd moeten zijn voor het geval dat er iets misgaat.

Buiten dit reguliere proces is er echter veel discussie over de manier waarop verantwoording moet worden afgelegd en naar wie het moet worden afgelegd (zie verderop ook de botsende waarden). Op bestuurlijk niveau wordt bijvoorbeeld geworsteld met de vraag hoe door een ziekenhuis verantwoording aan de maatschappij kan worden afgelegd. Daarnaast is het een uitdaging om het ziekenhuis als geheel niet alleen verantwoording af te laten leggen over financiën, maar ook over kwaliteit van zorg. “Ik vind verantwoording in de gezondheidszorg zwak ontwikkeld.”; “De sturing zit heel erg op de (financiële, red.) resultaten, dus mensen verantwoorden zich ook over de resultaten.”; “Artsen zijn van oudsher niet gewend om transparantie ten aanzien van kwaliteit te leveren.” Deze verantwoording naar buiten over de kwaliteit krijgt in de beleving van artsen al snel de vorm van een heleboel lijstjes en vragen die ze voor elke patiënt moeten invullen, waarvan ze zelf niet direct het nut inzien. “Ik word liever (door collega-artsen, red.) aangesproken op het feit dat ze zeggen van ‘Joh, waarom heb je dat gedaan voor die patiënt?’ Dat voelt als verantwoording die terecht vragen stelt over wat die patiënt aangaat.”

6.3.4 Legitimiteit

Legitimiteit is een waarde die veel respondenten eigenlijk nauwelijks iets zegt. De vraag of er maatschappelijk draagvlak voor bepaalde keuzes is, speelt nauwelijks een rol op de werkvloer van het ziekenhuis. “Niet in mijn inhoudelijke keuzes. Want die keuzes zijn gebaseerd op je professionaliteit, dus je protocollen en de afspraken die gemaakt zijn, of je het er nu wel mee eens bent of niet.” Als er al gekeken wordt naar maatschappelijk draagvlak, dan is het de maatschappij in het klein. “Onze maatschappij is maar heel klein denk ik. Ik denk dat wij met oogkleppen op kijken naar onze patiënt, de ouders van die patiënt en de omgeving, mantelzorgers desnoods. Maar de maatschappij in het algemeen, ik denk dat dat besef er veel minder is.”

Alleen op het bestuurlijk niveau geven verschillende respondenten aan dat legitimiteit wel een rol speelt in het bepalen van de koers van het ziekenhuis. “We hebben ingevoerd dat wij hier alleen maar medisch specialistische zorg leveren en alles wat niet direct nodig is, daarbij proberen wij de patiënt niet binnen te laten komen of zo snel mogelijk weer weg te sturen. (...) Dat vind ik een stukje invulling van die legitimiteit (...) Wij zijn dus geen vijfsterrenhotel.”; “Ik vind dat je daarmee echt ontzettend je maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt. Om gewoon als het (bepaalde zorg, red.) hier niet hoeft, het ook gewoon niet hier te organiseren, omdat het hier gewoon duurder is.”

6.3.5 Efficiëntie

Alle respondenten onderschrijven het belang van efficiëntie in de zorg. *“Ja, we moeten met zijn allen bezuinigen, dus we moeten efficiënter worden, dus dat is inderdaad wel erg belangrijk.”* Op het niveau van het middenmanagement is er het meeste duidelijkheid over hoe dit vertaald wordt in de praktijk en speelt de waarde ook de grootste rol in het werk. Hier probeert men concreet taakstellingen te halen door mensen en middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten: *“Efficiënt werken is niet alleen kijken naar heb ik genoeg geld en heb ik genoeg personeel. Maar ook hoe lopen onze werkprocessen en kunnen we daar weer wat aan doen om te verbeteren?”; “Efficiëntie is ook heel belangrijk, juist in deze tijd van bezuinigingen. Hoe ga ik heel efficiënt met mijn mensen en middelen om, om toch goede zorg te kunnen blijven verlenen?”.*

Deze laatste uitspraak maakt duidelijk dat er ook grenzen zitten aan efficiëntie. Op bestuurlijk niveau wordt dit ook duidelijk erkend; efficiëntie is belangrijk, maar niet ten koste van alles: *“De besparingen die je wilt realiseren of het verstandig omgaan met die euro's die je hebt in de zorg, mogen nooit ten koste gaan van kwaliteit en veiligheid.”* Vanuit het bestuurlijk niveau is het vooral een uitdaging om efficiëntie in de zorg meer inzichtelijk te maken en ook te zorgen dat er niet alleen wordt gekeken naar de efficiëntie van één deel van de behandeling, maar juist van de hele zorgketen. In het besturen van het ziekenhuis zelf is efficiëntie lastig te behalen: *“Als je niet een geboren bestuurder bent is het natuurlijk dat je denkt van ‘potverdomme, (...) nou heb ik al anderhalf uur zitten kletsen, wat is er nou eigenlijk gebeurd?’”*

Voor verpleegkundigen en specialisten betekent efficiëntie vooral het goed organiseren van het zorgproces zodat er geen tijd wordt verspeeld aan nodeloze handelingen. In het directe zorgcontact met een patiënt spelen de kosten echter nauwelijks een rol: “Daar denken we heel weinig over na, over kosten. Als twee behandelingen even goed zijn dan voel ik me zeker verantwoordelijk om de goedkoopste te kiezen. (...) Maar individueel, als wij gewoon bezig zijn om een patiënt zo goed mogelijk beter te maken, dan kijken wij daar heel weinig naar. (...) Ik vraag ook wel eens bij ons aan de controller van: ‘Nou, je kunt dit op twee manieren behandelen. Ze zijn allebei even goed, patiënten worden er even goed beter van. Vertel mij maar welke van de twee gewoon het minst duur is.’ Dan wil ik daar graag aan tegemoet komen. Maar als de apotheek mij belt en zegt ‘Joh, die immunoglobulinen voor de behandeling van die en die ziekte die zijn zo duur. Kun je dat niet wat minder doen?’,

dan zeg ik van ‘Nou, als die ziekte minder voorkomt dan kan ik dat best minder doen, maar nee, anders niet. Sorry.’”

6.3.6 Effectiviteit

Effectiviteit is een waarde die wat minder reactie oproept. De meeste respondenten vatten het op als het behalen van de doelen in hun werk. Op bestuurlijk niveau kan dit zijn samen werken aan verbeteringen in het ziekenhuis of zelfs het bewaken van het voortbestaan van het ziekenhuis. In het middenmanagement betekent het vooral dat het zorgproces effectief georganiseerd moet zijn. Voor de individuele specialist of verpleegkundige betekent het vooral dat er goede zorg wordt geleverd (dus de goede diagnose stellen en de behandeling goed uitvoeren), wat resulteert in tevreden patiënten.

6.3.7 Integriteit

In het ziekenhuis is integriteit een belangrijke waarde, zoals we dat ook in de gemeente zagen. Wel verschillen de betekenissen die men geeft aan integriteit. Een aantal zaken komen daarbij vaak terug. Ten eerste het vertrouwelijk omgaan met de informatie die je krijgt. Dit geldt zowel voor mensen op bestuurlijk niveau die verhalen horen over wat er in de organisatie speelt, maar zeker ook voor artsen en verpleegkundigen die persoonlijke verhalen van patiënten horen. *“De manier waarop je over patiënten praat, maar ook het feit dat je in de lift niet met elkaar over patiënten praat waar andere bezoekers bij staan, maar dat je even wacht tot je achter gesloten deuren bent.”*

Een tweede betekenis heeft te maken met een diversiteit aan culturen en bijbehorende waarden en normen. Voor sommige respondenten betekent integriteit ook dat je in je gedrag rekening houdt met dit soort verschillen.

Voor al op bestuurlijk niveau wordt integriteit gekoppeld aan eerlijkheid. Integriteit betekent dan dat je open bent over wat je wil en eerlijk tegen iemand zegt hoe je ergens over denkt. Daarbij komt ook het idee van afspraken nakomen regelmatig terug. *“Als ik met jou iets afspreek en dat is A, dan moet jij niet met jouw collega opeens B gaan afspreken. Dat vind ik niet integer.”*

De betekenis van integriteit in de zin van het voorkomen van belangenverstrengeling is alleen bij specialisten terug te vinden. *“Je moet ervan op aan kunnen (...) dat die hulpverlener niet essentieel geleid wordt (...) door andere drijfveren dan de zorg voor die individuele patiënt te optimaliseren.”* De specialist moet dus alleen het belang van de patiënt voor ogen hebben.

Tot slot is er nog een vijfde interpretatie van integriteit. Deze behelst dat het personeel van het ziekenhuis een zekere mate van loyaliteit naar de organisatie zou moeten tonen. *“Ik krijg mijn salaris netjes elke maand dus ik vind ook dat ik daar wat voor terug moet doen (...) Ik ga niet op Facebook zetten van vandaag weer een rotdag op mijn werk gehad, dat ziekenhuis deugt ook niet. (...) Dat is voor mij ook een stukje integriteit.”*

6.3.8 Rechtmatigheid

Voor een deel van de respondenten is rechtmatigheid een belangrijke waarde. Dit is ten eerste voornamelijk het bestuurlijke niveau van het ziekenhuis, waarbij men zeker rondom bijvoorbeeld financiën veel te maken heeft met regelgeving. *“Je kunt niet in strijd met de wet handelen. Dat kan je niet. Dus dat (rechtmatigheid, red.) moet dan wel hoog zitten.”* Rechtmatigheid hoeft echter niet altijd te betekenen dat de wet strikt naar de letter wordt uitgevoerd: *“regels dienen een bepaald doel en dat doel is heilig, daar toets ik ook de rechtmatigheid aan. Maar als ik vind dat in een bepaalde situatie dat doel gewoon (...) absoluut niet bereikt wordt, dan zal ik altijd weer overleggen met de Raad van Bestuur van ‘joh, hier wijken wij af’. Dan leggen we dat ook vast.”*

Op het niveau van het middenmanagement speelt rechtmatigheid op twee gebieden. Ten eerste wat betreft het nakomen van bijvoorbeeld een CAO en andere arbeidsgereguleerde regels. *“Daar heb ik me aan te houden en zo niet word ik teruggefloten.”* Daarnaast linkt men rechtmatigheid aan de protocollen voor behandelwijzen zoals die in de zorg bestaan. Die zijn leidend, ook voor verpleegkundigen: *“Protocollen dat is echt een hot item hier op de afdeling. Alles gaat via protocollen. (...) Die protocollen zijn er om kwaliteit van zorg te leveren, maar ook voor veiligheid en duidelijkheid en eenduidigheid. Dus ik moet dat gewoon volgen.”* Volgens het middenmanagement vinden verpleegkundigen dit ook fijn: *“Het is ook wel prettig. (...) geeft wel een veilig gevoel.”*

Specialisten kijken heel anders tegen rechtmatigheid aan. *“Rechtmatigheid wordt in de zorg wat mij betreft uitsluitend bepaald door de medisch inhoudelijke afwegingen.”*; *“Die wet- en regelgeving is er wel en op een gegeven moment dat je in de gevangenis zit omdat je iets gedaan hebt, dat kun je natuurlijk niet veroorloven. Maar ik denk dat dokters heel ver gaan in ‘wat is goed voor de patiënt?’ En die regelgeving hobbelt daar ver achteraan.”* Het feit dat de inhoud en kwaliteit van de zorg voor een patiënt voorgaat op een waarde als rechtmatigheid (in de zin van het volgen van regels), blijkt ook uit de manier waarop sommige specialisten tegen protocollen aankijken. *“Ik durf de stelling te verdedigen dat de zorg slechter wordt door alle protocollen. (...) De protocollen die er zijn die worden steeds meer, zeg maar, vereisten waar je aan moet voldoen. Afvinken. (...) Als ik afwijk van een protocol dan hang ik, tenzij ik een uitvoerige hoeveelheid administratie, waar ik geen zin in heb natuurlijk, ga plegen. (...) Dus die protocollen worden om die reden gevolgd en dat is ten nadele van de individuele patiënt, de individualisering van het zorgadvies. Dus dat is één punt. Het tweede punt is dat de mensen die niet boven de stof staan die denken: “Weet je wat, we gaan al die vinkjes in de protocollen zetten en dan ben ik gedekt.” Maar misschien gaan ze wel via een verkeerde entry dat protocol in.”*

6.3.9 Professionaliteit

Niet geheel onverwacht vinden vooral specialisten, verpleegkundigen en hun directe leidinggevers professionaliteit een zeer belangrijke waarde. Uit hun reacties komt ook een redelijk helder beeld naar voren van wat er verstaan wordt onder professionaliteit.

Ten eerste deskundigheid en die ook blijven versterken: *“Dat je een vak geleerd hebt (...) en heel veel kennis hebt op dat gebied. Dat je die kennis op dat gebied ook bijhoudt.”; “Als je niet openstaat voor ontwikkelingen en nieuwe ideeën en innovatie, dat is een beetje jammer. (...) Wat je heel snel hebt is beroepsblindheid (...) Als je net komt zie je iets dat je denkt ‘Waarom is dat zo?’ en nu denk je ‘nou het zal wel’.”* Daarbij komt ook een stukje medische vaardigheden kijken en een belangrijk derde aspect - waar veel respondenten aandacht aan besteden - is een professionele attitude. Hieronder valt bijvoorbeeld dat je beleefd met patiënten omgaat en rekening houdt met hun achtergrond en situatie. *“Dat ik ook als ik onheus bejegend word, dat ik beleefd blijf en de vaardigheden heb om daarmee om te gaan.”* Ook gaat het daarbij om afstand kunnen houden van het emotionele aspect dat altijd met zorgverlening meekomt. *“Dus dat is wel een stukje wat ik versta onder professionaliteit, de dingen niet te dicht bij mezelf laten komen.”* Professionaliteit is kortom een breed begrip. Zoals een respondent aangeeft: *“Professionaliteit is alles wat je als leidinggevende of als verpleegkundige bent. Dat betekent dat je verantwoording aflegt over wat je doet, je handelt volgens alle wetten en regels en procedures en protocollen, dat je transparant en open bent, integer en ja, je hoort alles te zijn wat daar ligt eigenlijk, als je professional bent.”*

Op bestuurlijk niveau is professionaliteit een wat diffuser begrip. *“Ja, wanneer ben je een professionele bestuurder? Daar denk ik nooit zo over na.”* Uit de antwoorden lijkt het vooral te gaan om aan de ene kant het bijhouden van kennis over bijvoorbeeld ontwikkelingen in de zorg en aan de andere kant om vaardigheden zoals het goed communiceren. Ook waarden als integriteit en op financieel gebied het streven naar rechtmatigheid en efficiëntie worden gezien als invulling van professionaliteit bij de bestuurlijke bovenkant van een ziekenhuis.

6.3.10 Gelijkheid

Bij de waarde gelijkheid wordt in het ziekenhuis opvallend vaak gedacht aan de respectvolle omgang tussen verschillende beroepsgroepen binnen een ziekenhuis. Verschillende mensen geven ook voorbeelden van situaties waarbij deze gelijkwaardigheid er niet was en ze mensen aangesproken hebben op een onrespectvolle omgang met andere.

Het belang van de definitie die wij in de Q-studie aan gelijkheid gaven (gelijke gevallen, gelijk behandelen), wordt vooral onderschreven door hen die direct betrokken zijn bij het zorgproces. *“Een paar jaar geleden speelde dat nog iets meer, dat mensen nog klassenverzekerd konden zijn ook en dat ze dus recht hadden op een eenpersoonskamer en wat meer privileges hadden. (...) Dat is niet leuk. (...) En dat gebeurt gelukkig steeds minder.”* De zorgverleners geven dus ook aan dat zij voor alle patiënten dezelfde inspanningen willen leveren om hen beter te maken. Dit neemt niet weg dat je meer een klik kan hebben met de ene patiënt dan met de andere patiënt. *“Ik voel me niet meer of minder verantwoordelijk voor de een of de ander. Ik voel me misschien in sommige gevallen wel meer of minder verdrietig als iets niet goed gaat naarmate mensen meer op je lijken.”* Een soortgelijke benadering is te zien bij middenmanagers wanneer zij de waarde gelijkheid beschouwen met betrekking tot de omgang met hun medewerkers. Natuurlijk liggen sommige mensen je beter dan andere, dat is menselijk. Maar als het er echt op aankomt, probeer je iedereen

gelijk te behandelen: “Gelijkheid zie ik meer in als (...) iets geregeld moet worden, dat ik ze allemaal op één lijn trek en niet dat ik de één voortrek en de ander niet.”

6.3.11 *Veranderende waarden*

In de zorg zijn een drietal grote trends zichtbaar die maken dat een aantal waarden belangrijker zijn geworden. Ten eerste het kostenvraagstuk. Veel respondenten geven aan dat het maatschappelijke debat over de kosten in de zorg maakt dat er de afgelopen jaren veel meer nadruk op efficiëntie is komen te liggen. Ten tweede de toegenomen mondigheid van de patiënten. Hierdoor zijn zowel openheid naar patiënten als de participatie van de patiënt in beslissingen over zijn behandeling een grotere rol gaan spelen. Ten slotte de toenemende externe controle op kwaliteit van zorg. Dit heeft er voor gezorgd dat openheid maar vooral ook verantwoording een grotere rol zijn gaan spelen in het werk binnen een ziekenhuis.

6.3.12 *Waarden van anderen*

In de organisatie heerst het beeld dat op bestuurlijk niveau een aantal waarden een grotere rol spelen dan op de werkvloer. Ten eerste legitimiteit, aangezien het bestuur toch ook meer bezig is met de positie van het ziekenhuis in de omgeving. Daarnaast ook rechtmatigheid: vooral een bestuur moet zorgen dat alles volgens wet- en regelgeving gebeurt. Daarnaast verwachten verschillende respondenten dat op het bestuurlijk niveau meer aandacht is voor de effectiviteit en met name de efficiëntie van het ziekenhuis. Tot slot wordt ook gesteld dat openheid naar de organisatie en verantwoording naar de omgeving zaken zijn die op bestuurlijk niveau een grotere rol spelen.

Van het middenmanagement wordt verwacht dat er vooral nadruk ligt op de resultaatgerichte waarden, zoals effectiviteit en efficiëntie. Ook verwachten respondenten dat middenmanagers de professionaliteit van hun medewerkers cruciaal vinden.

Van een specialist wordt door vrijwel iedereen verwacht dat deze professionaliteit de belangrijkste waarde vindt: een specialist wil vanuit zijn kennis en vaardigheden patiënten beter maken. In die zin verwachten respondenten dat de specialist effectiviteit ook een belangrijke waarde vindt. Daarnaast verwachten ze dat efficiëntie ook een grote rol speelt in het werk van een specialist. Niet zozeer in de zin van het reduceren van het algemene kostenniveau in de zorg, maar vooral in de zin van het efficiënt organiseren van de eigen maatschap.

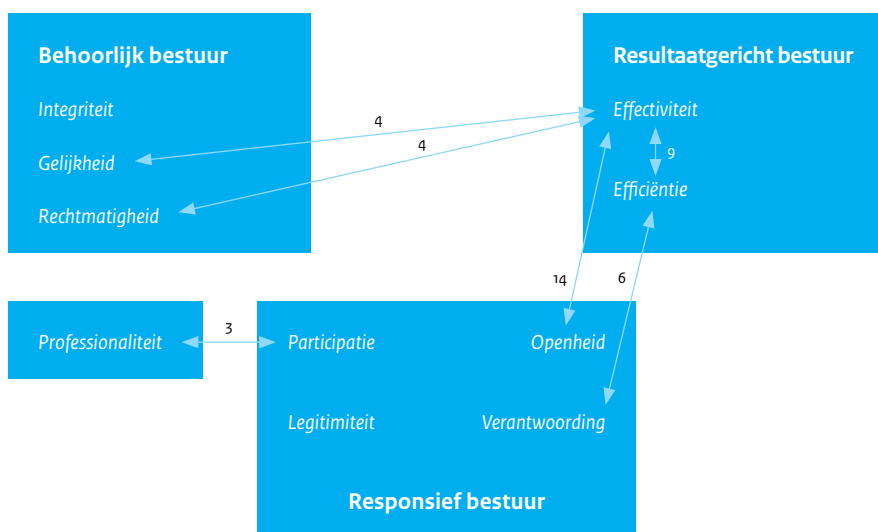
Ook van verpleegkundigen wordt verwacht dat vooral professionaliteit een grote rol speelt in hun werk. Verder verschillen ze volgens de rest van het ziekenhuis echter wel duidelijk van specialisten. Verschillende respondenten geven aan dat verpleegkundigen waarschijnlijk een stuk minder bezig zijn met efficiëntie. Wel vinden zij het belangrijk om zich aan de regels te houden: rechtmatigheid en verantwoording afleggen zouden zij dan ook belangrij-

ker vinden. Het open zijn naar en betrekken van de patiënt zou voor verpleegkundigen ook een grote rol spelen, evenals het op een gelijke manier behandelen van patiënten en de gelijkheid in het ziekenhuis.

Over het algemeen lijken de beelden die respondenten van elkaars waarden hebben goed te kloppen. Veel van de verwachtingen komen overeen met de beschrijving van de eigen waarden zoals die te lezen was in de voorgaande pagina's. Tot slot wordt van patiënten verwacht dat zij in het ziekenhuis op zoek zijn naar professionaliteit, dat ze mee willen praten over hun behandeling (participatie), duidelijkheid willen over hun situatie en eventuele fouten (openheid), in vertrouwen iets tegen een arts kunnen zeggen (integriteit), snel en goed geholpen kunnen worden (effectiviteit/efficiëntie) en een gelijke behandeling krijgen als andere patiënten (gelijkheid).

6.4 Botsende waarden

Zoals blijkt uit onderstaande schema, troffen we in het ziekenhuis minder waardenbotsingen aan dan in de gemeente. Aangezien we 'slechts' twee organisaties hebben onderzocht, is het lastig om op basis hiervan uitspraken te doen over de mate waarin waardenbotsingen meer of minder voorkomen in alle gemeenten ten opzichte van alle ziekenhuizen. Wel is het opvallend om te zien dat vooral de waarden vanuit het cluster behoorlijk bestuur en het cluster responsief bestuur in de praktijk van een ziekenhuis minder lijken te botsen. Het draait in het ziekenhuis meer om de waarden effectiviteit en efficiëntie bij de botsende waarden: men wil doelmatig en kwalitatief hoogwaardige zorg leveren, maar dit botst in sommige situaties met andere belangrijke waarden.



6.4.1 Botsingen rondom goede en betaalbare zorg

Effectiviteit (wat we hier zien als het leveren van kwalitatief hoogwaardige, veilige en gastvrije zorg) kan botsen met verschillende zaken. De belangrijkste botsing is die met efficiëntie: het besparen op middelen en personeel kan leiden tot mindere kwaliteit van zorg. Volgens sommige is deze botsing louter hypothetisch: *“Ik heb hier nog niet gemerkt dat wij nou minder behandelen of dat we slechtere kwaliteit leveren. Nee, gelukkig niet”*. Een specialist bevestigt dit: *“Natuurlijk wordt er gekort en moet er efficiënter gewerkt worden, maar weet je, als het (investeren in zorg, red.) echt moet, dan gebeurt het. Daar heb je uitleg voor nodig en onderbouwing voor nodig en daar moet je je best voor doen, maar ik heb hier geen dingen meegemaakt waarvan ik zeg van ‘nou daar zijn we echt tegen problemen aangelopen omdat er een financiële streep door heen ging’.”* Er zijn echter ook andere geluiden, vooral vanuit verpleegkundigen en hun management: *“In de nachtdienst zitten we in principe alleen en soms kan dat gewoon echt niet (...) Dan kaarten wij dat aan (...) maar dat gaat niet erg makkelijk om zoiets extra te regelen tegenwoordig.”; “Soms schuurt dat tegen de kwaliteit van zorg. Dan komt dus die kwaliteit van zorg in het gedrang. (...) Te weinig (verpleegkundigen, red.) op teveel patiënten. Aan de andere kant, als je niet efficiënt werkt, heb je ook dat de kwaliteit van zorg in het gedrang komt.”*

Efficiënt zorg verlenen botst volgens sommigen ook met het belang dat aan verantwoording wordt gehecht. Verantwoording slaat soms door, waardoor een keuze gemaakt moet worden tussen tijd besteden aan het bed met de patiënt en tijd besteden aan het bureau met papieren. *“Vroeger schreef je gewoon in een dossier en dan was je binnen 10 minuten klaar. En nu ben je bijna een half uur aan het schrijven voor één patiënt. En dat slaat door.”; “Je moet allerlei lijstjes bijhouden, registreren. Op een gegeven moment ja, kom je bij wijze van spreken aan de gezondheidszorg zelf doordat we omkomen in regels.”*

Ook moet er soms een afweging gemaakt worden tussen openheid naar de patiënt en de effectiviteit van de zorgverlening. Soms creëer je met openheid over een situatie of diagnose alleen maar onrust bij de patiënt, die zijn situatie uiteindelijk niet ten goede komt. Dit zorgvuldige inschatten is een belangrijke taak van het zorgverlenend personeel. *“Dat is een afweging die je moet maken. (...) Sommige families schrikken al van een hoge bloedsuiker. Dan denk je soms ‘nou, misschien moet ik deze uitslag gewoon even niet vertellen en behandelen we deze bloedsuiker, over drie uur is ie weer goed en dan hoeven ze niet zo ongerust te worden’.”; “Je moet het individualiseren. Dus als je tegenover een patiënt zit die ik al langer ken bijvoorbeeld, dat ik denk van ‘nou, als ik hier de zaak gewoon ga presenteren zoals die nu ligt, dan is ie straks gewoon onder de trein’.... “*

Het nastreven van participatie van de patiënt in het behandelproces kan ook botsen met de professionaliteit van de arts of verpleegkundige. De wens van een patiënt is immers niet altijd de keuze die volgens de professional ook medische de verstandigste is of die de arts kan verenigen met zijn professionele normen en waarden. Soms moet dan dus een keuze gemaakt worden over de vraag in hoeverre je meegaat met de wensen van de patiënt en/of zijn familie. *“Dat is altijd wel weer een overweging, hoe ver ga je mee met de familie?”; “Als iets heel erg indruist tegen mijn eigen gevoel of als ik met mijn medische kennis weet dat het besluit dat een patiënt wil nemen, dat die daar alleen maar slechter van wordt, dan kan ik wel eens... (...) Dat vind ik best moeilijk om dat te weigeren.”*

Het leveren van goede zorg kan in de beleving van respondenten ook botsen met rechtmatigheid. Aan de ene kant rondom het strikt volgen van protocollen: *“Officieel kan een onderzoek aanvragen alleen op voorschrift van de arts. Ik ben inmiddels wel zo ver dat ik het gewoon vaak zelf aanvraag en dat wordt vaak achteraf alleen maar gewaardeerd.”* Meer richting de top van het ziekenhuis worstelt men met wet- en regelgeving die het leveren van bepaalde zorg in het ziekenhuis in de weg kan staan. Het ziekenhuis moet dan bepalen hoe het omgaat met wet- en regelgeving: *“Wat het punt is, vanuit de Mededingingswet mag je niet met andere ziekenhuizen gaan zitten kwartetten van als jullie nou die ingreep doen, dan doen wij die ingreep. (...) Tegelijkertijd zijn er allerlei kwaliteitsnormen waar we aan moeten voldoen en daar kun je alleen maar aan voldoen als je samenwerkt met anderen.”*

6.4.2 Bestuurlijke effectiviteit

Ook op bestuurlijk niveau kan effectiviteit botsen. De belangrijkste beschreven botsing is die met openheid. Heel erg open zijn naar anderen over je belangen en plannen kan betekenen dat zij daar op inspelen, wat de belangen van het eigen ziekenhuis of de eigen maatschap kan schaden. *“Er zijn echt wel dingen die ik weet qua samenwerking met andere ziekenhuizen of waarom we bepaalde dingen echt niet willen, die ik gewoon niet zonder meer zal vertellen.”* Net als bij de gemeente zien we ook in het ziekenhuis een spanning tussen openheid en het vertrouwen in het ziekenhuis. Openheid over alles wat gebeurt in het ziekenhuis kan potentieel schadelijk zijn voor het ziekenhuis en de bestuurlijke effectiviteit. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met het melden van complicaties. *“Ik wil er geen gedoe over hebben, dan ga ik aan de veilige kant zitten. Maar het leidt tot discussie met de medische staf want die is het daar niet altijd mee eens.”*; *“En dan denk ik: ‘Ja, nou ja, laten we het gewoon maar eerlijk zeggen. Jongens, er is een fout gemaakt.’ Dat vond ik echt spannend. Dan zit je echt met samengeknepen billen (...) Straks combineert iemand dat met wat ie ooit ergens anders heeft gehoord over ons wat ook misschien nog wel eens niet goed ging en dan staan we volop in de media en dan worden we afgebrand.”* Niet alleen openheid naar buiten kan soms botsen met effectiviteit, dit geldt ook voor openheid intern. Zoals een arts kan denken dat openheid naar de patiënt alleen maar onnodige onrust veroorzaakt, kan men op bestuurlijk niveau denken dat openheid naar de organisatie hetzelfde doet: *“Dus niet omdat we iets te verbergen hebben, maar wel omdat je sommige besluiten of overwegingen in hun kader moet kunnen zien en ik het gewoon zonde vind als verpleegkundigen zich druk gaan maken over iets waar ze zich niet druk over hoeven te maken.”*

In de beleving van sommigen kan bij het omgaan met personeel een te grote nadruk op gelijkheid ook ten koste gaan van effectiviteit. Zij vinden dat je best voor bepaalde mensen wat extra's mag doen wanneer dat een belangrijke bijdrage levert aan de organisatie. *“Soms heerst hier het gevoel van iedereen is gelijk. Dus iedereen moet op dezelfde manier beloofd worden en gefaciliteerd worden. Ja, ik ben het daar gewoon niet mee eens. (...) het zou ten koste gaan van medewerkers die het gewoon heel goed doen en die talent hebben, die je heel graag wilt behouden voor de organisatie.”*

6.5 Copingstrategieën

Bij het maken van lastige afwegingen zien we ook in het ziekenhuis verschillende coping-mechanismen. Zoals we eerder al in de gemeente zagen dat uitvoerders een ‘bias’ kunnen hebben op het gebied van regels, zien we dat protocollen voor verpleegkundigen als een soort ‘bias’ werken. Het strikt volgen van de protocollen betekent dat men niet constant zelf afwegingen hoeft te maken. *“Je moet natuurlijk wel weten wanneer je moet afwijken van een protocol, maar ze (verpleegkundigen, red.) moeten wel houvast hebben.”* Het risico hiervan is dat mensen niet meer verder kijken dan het protocol en de afwegingen die gemaakt kunnen worden dus over het hoofd zien: *“Verpleegkundigen houden het liefst vast aan een protocol, die hebben zoiets van, als het zo staat, dan is het wel goed. We gaan daar wel eens voorbij, dat is weer de valkuil, aan dat het ook iets anders kan. Maar dan krijg je ook heel vaak: ‘Ja, het staat toch in het protocol?’ Ja, maar heb je dan ook gekeken naar ... En dát is kwaliteit.”*

Artsen lijken meer een vorm van ‘casuistry’ te beschrijven. Ze houden minder vast aan protocollen en standaarden en geven aan dat ze vanuit hun eigen professionaliteit een situatie proberen te beoordelen: op basis van hun kennis en kunde proberen ze de patiënt die voor hen ligt de beste behandelingen te bieden. Wanneer zij in de spreekkamer zitten of aan de operatietafel staan, spelen andere waarden (efficiëntie en rechtmatigheid bijvoorbeeld) een ondergeschikte rol aan professionaliteit. In tegenstelling tot de gemeentelijke organisatie komt het idee van ‘opschalen’ weinig voor in het ziekenhuis. Wanneer er op de werkvloer lastige keuzes gemaakt moeten worden, vraagt men niet aan de bestuurders wat de keuze zou moeten zijn. Dit gebeurt hooguit in het middenmanagement van de verpleegkundigen wanneer strakke budgetten dreigen te botsen met de kwaliteit van zorg. In plaats daarvan vragen actoren bij echt lastige keuzes om raad van collega’s. De organisatie bestaat uit professionals (artsen en verpleegkundigen) en als zij in de uitvoering ergens niet uitkomen, is de meest gehanteerde strategie om dit te bespreken met collega’s. Op die manier probeert men dan samen te bepalen wat de beste handelswijze is voor een bepaalde casus.

Ook op het bestuurlijk niveau is deze vorm van ‘casuistry’ ook aanwezig. Bestuurders die lastige knopen door moeten hakken hebben hier vanuit hun professionaliteit vaak een duidelijke visie op (waarbij ze ook proberen vast te houden aan de uitgezette strategie), maar proberen tegelijk te overleggen om te kijken of het in de specifieke context ook een haalbare keuze is. Zoals een bestuurder aangeeft over de lastige strategische keuzes die gemaakt moeten worden: *“Daar heb ik steun in gezocht.”* De steun wordt gezocht bij collega-bestuurders en toezichthouders, maar ook bij de eigen organisatie (en met name de specialisten) die de gemaakte afwegingen uiteindelijk in de praktijk moeten brengen. *“Dan blijven we net zo lang doorpraten tot we een weg hebben gevonden waarbij we allebei denken van ‘dit is gezien de situatie nu de verstandigste stap’”.*

6.6 Reflectie

Op basis van de Q-studie en de analyse van de interviews kunnen we concluderen dat de waarden die een grote rol spelen ook in het ziekenhuis deels afhankelijk zijn van de functie. Vooral in het middenmanagement krijgen effectiviteit en efficiëntie een duidelijke betekenis in de dagelijkse praktijk, terwijl de mensen aan het bed met name professionaliteit en openheid waarderen. In tegenstelling tot bij de gemeente krijgen we in het ziekenhuis ook meer zicht op een aantal waarden die van belang zijn in het bestuur van het ziekenhuis. Het gaat daarbij vooral om openheid en daarmee samenhangend verantwoording naar zowel de eigen organisatie als actoren daarbuiten.

Waardenbotsingen lijken in het ziekenhuis in mindere mate aanwezig dan in de gemeente. De aangetroffen waardenbotsingen concentreren zich voornamelijk rondom effectiviteit, efficiëntie, openheid en verantwoording. Een verklaring voor het feit dat er nauwelijks spanningen ervaren worden rondom en tussen behoorlijk en responsief bestuur zou te maken kunnen hebben met het uitvoerende en semi-publieke karakter van een ziekenhuis. Een gemeente heeft een duidelijke politieke en democratische component (responsief bestuur) en een belangrijke verantwoordelijkheid rondom het handhaven van regels (behoorlijk bestuur). Het ziekenhuis heeft hier deels mee te maken, maar is toch vooral een uitvoerende organisatie (resultaatgericht bestuur) en men loopt er dus vooral tegen aan dat een aantal factoren die vlotte uitvoering in de weg staan.

7 Conclusie en reflectie

Het doel van dit onderzoek zoals vastgelegd in ons onderzoeksvorstel is “inzicht te verkrijgen in hoe door verschillende actoren in de praktijk invulling wordt gegeven aan publieke waarden van goed bestuur.” Om dit inzicht te verkrijgen en daarmee bij te dragen aan de discussie rondom goed bestuur die op vele plaatsen in ons openbaar bestuur wordt gevoerd, zijn we op zoek gegaan naar een antwoord op de volgende vragen: welke waarden vinden bestuurders, managers en uitvoerders in het openbaar bestuur (en meer bijzonder binnen een gemeente en ziekenhuis) belangrijk, welke spanning tussen publieke waarden ervaren ze en hoe gaan ze daar in de praktijk mee om? In de Code goed openbaar bestuur is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2009 aangegeven dat het handelen in lijn met een aantal kernwaarden zal leiden tot goed bestuur. De vraag hier is of deze waarden niet alleen op papier, maar ook in de praktijk een grote rol spelen. En is het wel zo simpel om altijd in lijn met alle waarden te handelen, of vergt goed bestuur het maken van lastige afwegingen? Aanvullend is van belang hoe bestuurders, managers en uitvoerders deze afwegingen maken. In deze conclusie geven we eerst antwoord op deze centrale vragen door de resultaten van het onderzoek samen te vatten. Vervolgens gaan we in op aanbevelingen voor de praktijk en verder onderzoek. Wat betekenen de resultaten voor het debat over goed bestuur en nieuw beleid daaromtrent? En hoe kan vervolgonderzoek inspelen op de beperkingen van dit onderzoek en de kennisvragen die open blijven?

7.1 Antwoord op centrale vragen

In het inleidende hoofdstuk concludeerden we dat goed bestuur niet alleen gaat om het handelen in lijn met een set aan vooraf benoemde waarden. Abstracte waarden kunnen in theorie allemaal nastrevenswaardig zijn, maar zullen in de praktijk altijd botsen. Goed bestuur zien we hier dus “als het management van spanningen tussen verschillende publieke waarden” (Huberts & Van Hout, 2011, p. 54). De vraag is dan ook welke waarden een grote rol spelen, tussen welke waarden het vooral botst en hoe bestuurders, managers en uitvoerders omgaan met dergelijke botsingen.

In dit onderzoek zijn we op zoek gegaan naar het antwoord op deze vragen middels twee casestudies: één bij een grote gemeente en één bij een middelgroot algemeen ziekenhuis. In beide organisaties hebben we interviews afgenomen met zowel bestuurders, middenmanagers als uitvoerders. In deze in totaal 35 interviews stond de dagelijkse praktijk van de respondenten centraal. Daarbij lag de focus op de lastige beslissingen die zij moeten nemen, de rol die verschillende publieke waarden daarbij spelen en de manier waarop zij omgaan met botsingen tussen die waarden. Middels een Q-studie vroegen we de respondenten tegen het eind van elk gesprek ook tien eerder in het gesprek behandelde waarden te rangschikken naar de mate waarin ze een rol spelen in hun werk.

Het bleek niet voor alle respondenten makkelijk om uit zichzelf te praten over de waarden die zij nastreven in hun werk. Wel kunnen respondenten goed aangeven wat ze belangrijk vinden in hun handelen en wat ze willen realiseren, wat vervolgens vertaald kan worden naar belangrijke waarden. Wanneer de waarden uit de Code goed openbaar bestuur worden voorgelegd, onderschrijven vrijwel alle respondenten het belang van de verschillende waarden. Vooral integriteit (in de gemeente) en professionaliteit en openheid (in het ziekenhuis) worden door een zeer groot deel van de respondenten als zeer belangrijk gezien. Voor een aantal andere waarden geldt dat een deel van de respondenten ze zeer belangrijk vindt, maar een deel ook aangeeft dat ze een beperkte rol speelt in hun dagelijkse werk. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om rechtmatigheid, gelijkheid, legitimiteit en participatie. Tot slot zijn er een aantal waarden waarvan eigenlijk iedereen zegt dat ze belangrijk zouden moeten zijn, maar dat ze soms in concrete situaties wel eens ondersneeuwen in de dagelijkse praktijk. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld effectiviteit, efficiëntie en verantwoording.

De precieze rol en de betekenis van publieke waarden hangt sterk samen met de positie en taak van een persoon in onze publieke sector. De Q-studie en interviews lieten in de gemeente verschillende waardeprofielen zien: voor sommige respondenten betekent goed bestuur met name behoorlijk bestuur, voor anderen vooral responsief bestuur en weer anderen worden met name gedreven door resultaat. Hierbij zagen we ook een duidelijke koppeling met de fase in het beleidsproces. Uitvoerders die betrokken zijn bij beleidsvorming vonden over het algemeen waarden als legitimiteit en participatie belangrijker; rechtmatigheid speelde daarentegen een grotere rol in de uitvoering van beleid. De waardenset van bestuurders, die betrokken zijn bij het hele beleidsproces, is minder eenduidig. Middenmanagers worden in de gemeente en vooral het ziekenhuis overwegend geleid door resultaatgerichtheid: effectiviteit en efficiëntie speelt een belangrijke rol in hun werk. Voor hen die aan het bed van de patiënt staan spelen vooral professionaliteit en openheid een belangrijke rol. Bij bestuurders in het ziekenhuis speelt daarnaast ook verantwoording een grote rol.

Hoewel medewerkers met dezelfde functies sterk gelijkende waardensets hebben, hebben respondenten niet het idee dat hun afdeling of collega's bepalend zijn voor de waarden die ze belangrijk vinden. Sowieso vinden respondenten het lastig te reflecteren op de factoren die van invloed zijn op de waarden die een grote rol spelen in hun werk. Veel respondenten geven aan wel het idee te hebben dat de waarden die een grote rol spelen gekoppeld kunnen worden aan hun persoonlijke eigenschappen of drijfveren. Zorgverlenend personeel heeft daarnaast het idee dat een deel van de waarden ook duidelijk voortkomt uit hun opleiding en de ervaring die ze hebben opgedaan in hun carrière. Daarnaast is de rol die waarden spelen in het werk mede afhankelijk van maatschappelijk ontwikkelingen. In de huidige crisistijd wordt er bijvoorbeeld meer nadruk gelegd op efficiëntie, integriteit staat volop in de aandacht bij gemeenten en door maatschappelijke druk zijn openheid en verantwoording de afgelopen jaren belangrijker geworden in de zorg.

Zowel in de gemeente als het ziekenhuis zien we dat in de praktijk situaties ontstaan waarin verschillende waarden niet tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden. Een aantal waarden is vaker in het geding bij dergelijke botsingen dan andere waarden. Het gaat daarbij met name om effectiviteit, efficiëntie, openheid, participatie, verantwoording en rechtmatigheid.

Zowel in de gemeente als het ziekenhuis botst effectiviteit met efficiëntie: wanneer is sprake van goed bestuur als je moet bezuinigen maar tegelijkertijd nog kwalitatief hoogwaardig werk wil leveren? In een vergelijkbare studie kwamen De Graaf & Paanakker (2012) al tot de conclusie dat deze botsing ook binnen de rijksoverheid in ruime mate herkend wordt. Zeker in huidige tijden waarin bezuinigd moet worden, is dit een botsing die leeft in organisaties, zowel bij bestuurders, middenmanagers als uitvoerders.

Een tweede botsing die we zowel in gemeente als ziekenhuis veel terugzien is die tussen openheid en effectiviteit. Aan de ene kant heeft dit te maken met imagoschade: openheid over fouten kan soms niet in het belang zijn van de organisatie en het vertrouwen in de publieke sector. Vaker heeft het te maken met mogelijke onrust die ontstaat naar aanleiding van openheid die in de ogen van de respondent onnodig is. De vraag wanneer openheid leidt tot 'onnodige' onrust is echter discutabel en dus ook de vraag wanneer openheid wel of niet op zijn plek is.

Ten derde zien we zowel in de gemeente als het ziekenhuis hoe met name uitvoerders ervaren dat verantwoording soms botst met efficiëntie. Is er sprake van goed bestuur als uitvoerders het idee hebben dat verantwoording over hun acties hen belemmert om tijd te steken in de daadwerkelijke uitvoering? Wederom is de vraag gerechtvaardigd wanneer het gaat om 'onnodige' verantwoording. Zeker in de zorg horen we ook het standpunt dat meer verantwoording juist nodig is om inzichtelijker te maken wat er gebeurt en waar het dus efficiënter kan in de toekomst.

Een vierde botsing die in het ziekenhuis en vooral de gemeente wordt onderkend is die tussen effectiviteit en rechtmatigheid. Regels kunnen in de beleving van respondenten de realisatie van maatschappelijke doelen in de weg staan. Is het goed bestuur om soms de regels opzij te schuiven om zo wel een doel te kunnen behalen? Of dient men zich juist in de (semi-)publieke sector altijd aan die regels te houden?

Daarnaast zien we nog twee waardenbotsingen in de gemeente waarin participatie een rol speelt. Ten eerste de botsing van participatie en efficiëntie. Een participatieproces kost vaak veel tijd en het is dus de vraag of het goed bestuur is om die extra tijd te nemen wanneer dit de daadkracht niet ten goede komt. Vooral in de beleidsvoorbereiding zijn dit vragen die regelmatig terugkomen. Wanneer participatie met bewoners eenmaal plaatsvindt, kan dit daarnaast botsen met rechtmatigheid. Wat is goed bestuur als een hele straat vraagt om oplossing A terwijl de gemeentelijke beleidsregels oplossing B voorschrijven? Hier botst de wens om aan de ene kant een sterke representatieve democratie (verticale democratie) te hebben met de wens tot meer directe invloed van burgers (horizontale democratie).

Dat deze laatste twee botsingen in het ziekenhuis nauwelijks terugkomen, toont ons inziens aan dat het karakter van een organisatie een belangrijke factor is. Een uitvoerende organisatie zoals een ziekenhuis heeft minder te maken met bepaalde eisen aan behoorlijk en responsief bestuur. In een gemeente (en waarschijnlijk ook een provincie en ministerie) zijn dit echter aspecten waarmee meer nadrukkelijk rekening moet worden gehouden.

Dat waardeconflicten voorkomen is onvermijdelijk en het is alleen maar positief wanneer men zich bewust is van de aard van deze conflicten. Het gevaar van waardenbotsingen is immers dat ze leiden tot verlamming; dat er niet tegen een bepaalde waarde durft te worden gekozen en er niks gebeurt. Het onderzoek laat zien dat in de praktijk verschillende coping-strategieën ontstaan om de bovengenoemde waardeconflicten hanteerbaar te maken. Het is immers ondoenlijk om constant lastige waardenafwegingen te moeten maken. In de gemeente en het ziekenhuis zijn respectievelijk beleidsregels en protocollen op uitvoerend niveau een belangrijk copingmechanisme. Door duidelijke regels op te stellen over hoe in bepaalde situaties gehandeld moet worden, hoeft niet bewust de afweging gemaakt te worden tussen verschillende waarden. Dit kan voor uitvoerders een fijn en veilig gevoel zijn, maar tegelijkertijd worden vraagtekens gezet bij het strikt volgen van dergelijke regels: is er dan nog wel aandacht voor de beste oplossing in de specifieke situatie?

In de gemeentelijke organisatie zijn daarnaast ook firewalls zichtbaar: verschillende afdelingen richten zich op verschillende waarden, waardoor het voor de individuen in de afdeling duidelijker is wat zij in concrete situaties moeten doen. Onvermijdelijk leidt dit incidenteel ook tot conflicten tussen de verschillende waarden/afdelingen. Opschalen is dan een snel gehanteerd copingmechanisme: wanneer verschillende waarden echt gaan botsen moet er op hoger niveau een besluit genomen worden.

Op dat hogere niveau moeten bestuurders (in gemeente en ziekenhuis) uiteindelijk wel een besluit nemen. Hierbij is het copingmechanismen casuïstry zichtbaar: bestuurders kijken per casus wat de voor- en nadelen zijn, kijken naar verschillen en overeenkomsten bij eerdere vergelijkbare besluiten, en vormen een oordeel over de beste oplossing. Vervolgens proberen ze steun te zoeken voor de door hen geprefereerde richting in overleg met collega's.

In het ziekenhuis is opschalen minder waarneembaar. Hier hebben artsen in hun dagelijkse werk duidelijk één waarde voorop staan: professionaliteit. Zij zoeken per situatie naar de best mogelijke behandeling en in de behandelkamer speelt al het andere even nauwelijks een rol. Wanneer zij toch een botsing ervaren, zoeken ze het antwoord niet hogerop, maar juist horizontaal bij collega's.

Elk onderzoek kent zijn beperkingen. Zo ook deze studie. In hoofdstuk 3 hebben we al aangekaart dat kwantitatieve generaliseerbaarheid op basis van deze case-studies niet mogelijk is, maar dat het wel mogelijk is om theoretisch te generaliseren. Dit houdt in dat we op basis van de theorie zoals beschreven in hoofdstuk 2 en de resultaten van onze eigen studie bepaalde verbanden zien waarvan we verwachten dat deze ook in andere gemeenten

en ziekenhuizen bestaan. Ook daar zijn waardenconflicten sterk afhankelijk van de functie en organisatie en bestaan vergelijkbare copingstrategieën. De spanning tussen efficiëntie en effectiviteit wordt - zeker in tijden van bezuinigingen - overal gevoeld. Ook bevestigen onze resultaten dat er een duidelijk verband is tussen waarden en fases in het beleidsproces, wat maakt dat we verwachten dat bijvoorbeeld participatie ook in andere organisaties vooral een rol zal spelen bij beleidsvormers. Ook het feit dat in een uitvoerende organisatie als een ziekenhuis bepaalde botsingen (rondom participatie bijvoorbeeld) minder voorkomen dan in de gemeente, verwachten we terug te zien bij andere uitvoerende organisaties. Meer onderzoek is echter nodig om deze hypothesen te bevestigen. Hierbij zou het interessant zijn om ook te kijken naar andere (semi-)publieke organisaties. Worden de door ons gevonden resultaten herkend in bijvoorbeeld provincies en woningcorporaties? Een tweede uitdaging is het verzamelen van meer longitudinale data. Meer onderzoek is nodig om éénduidige en generaliseerbare uitspraken te kunnen doen over de verandering in waardepatronen. Hierbij moet vooral gedacht worden aan kwantitatief onderzoek waarin respondenten kunnen aangeven welke waarden een grote rol spelen in hun werk. Bij een grote groep respondenten zou dan gedurende de jaren te zien moeten zijn of de waarden die een rol spelen bij specifieke functies en in de publieke sector in het algemeen veranderen. Daarnaast zouden (als de respondenten al voor hun werkzame leven gevolgd worden) conclusies kunnen worden getrokken over de herkomst van waarden: hebben mensen met gelijke functies dezelfde waarden omdat ze daar op geselecteerd worden of omdat die pas gevormd worden tijdens hun werk in die functie?

7.2 Aanbevelingen voor praktijk en wetenschap

De resultaten van dit onderzoek resulteren in verschillende aanbevelingen voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het openbaar bestuur in het algemeen.

Ten eerste rijst de vraag of er niet meerdere gespecialiseerde codes voor goed openbaar bestuur nodig zijn. De analyse laat zien dat de waarden die een rol spelen in het werk sterk gebonden zijn aan iemands specifieke rol en functie. Het is dan ook interessant om te zien dat bijvoorbeeld in de zorg aparte codes bestaan voor verpleegkundigen en artsen en er daarnaast bovendien een Zorgbrede Governancecode is die vooral op bestuurders van toepassing is. De vraag is of het wenselijk is om ook voor bijvoorbeeld wijkmanagers, inkomensconsulenten en afdelingshoofden specifieke codes op te stellen, waarin met name aandacht wordt besteed aan de waarden die een rol spelen in hun praktijk. Dit moet ook gezien worden in het licht van een tweede aandachtspunt. Respondenten geven aan nauwelijks gebruik te maken van gedragscodes wanneer zij in hun werk geconfronteerd worden met botsende waarden. Codes (of andere hulpmiddelen) zouden waarschijnlijk nog nuttiger zijn wanneer ze meer expliciet en uitgebreid ingaan op mogelijke dilemma's en waardenbotsingen en de manier waarop men daarmee om kan gaan. Op dit moment beschrijft bijvoorbeeld de Code goed openbaar bestuur alleen nog de idealiter nagestreefde waarden. Wanneer iemand echter geconfronteerd wordt met een situatie waarin twee van

die waarden botsen, biedt de code geen handvaten die de betrokkenen ondersteunen om daarmee om te gaan. Bovendien zou het opnemen van dergelijke vraagstukken er voor zorgen dat een code meer een levend document wordt: het is niet iets wat je moet lezen en in je achterhoofd moet opslaan, maar het nodigt uit tot actieve discussie en reflectie.

Tegelijk past op dit punt enige relativering. Om nuttig te zijn zouden de beschreven waardenbotsingen aan moeten sluiten bij de dagelijkse praktijk, wat een extra argument is voor het uitwerken van de algemene code in meer specifieke codes (zie de alinea hiervoor). Daarnaast blijft ook hier het oude adagium 'A code is nothing, coding is everything' relevant: een code op zich is niets, als deze niet is opgesteld door en voor hen die er invulling aan moeten geven. Het gezamenlijk aandacht besteden aan waarden, de botsingen daartussen en hoe daarmee om te gaan, blijft essentieel voor zowel het invullen van codes als het laten aansluiten van de uitgangspunten bij de beschreven botsingen van waarden in de praktijk. Daarnaast is het bij de aanbeveling voor meer specifieke codes belangrijk om de functie van een code goed in het oog te houden. Bij het doen van deze aanbeveling zien wij een code nadrukkelijk als een 'tool' die mensen in de praktijk kan ondersteunen bij hun werk. In lastige situaties zou een code houvast moeten bieden en een basis moeten zijn aan de hand waarvan een discussie kan worden gevoerd over de te maken afwegingen. Wanneer een code echter wordt gezien als een document waarin normen van goed bestuur zijn vastgelegd waarop een burger of bedrijf zich in juridische procedures kan beroepen, is het maar de vraag of het creëren van meerdere specialistische codes met daarin een reflectie op mogelijke botsingen wenselijk is. In onze ogen zou een nationale code kunnen blijven bestaan naast meer specialistische codes. Deze nationale code kan zicht geven op de kernwaarden van de publieke sector (in lijn met algemene ideeën over ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap). Daarbij is het wel belangrijk dat ook in die algemene code ruimte wordt gemaakt voor het idee dat waarden botsen in de praktijk en de mogelijkheid dat waarden veranderen.

Een derde aanbeveling heeft te maken met de copingstrategieën die we aantreffen in de praktijk van de publieke sector. Deze copingmechanismen zijn belangrijk voor de keuzes die uiteindelijk gemaakt worden in het geval van waardenbotsingen en bepalen dus in grote mate of er sprake is van goed bestuur. Het is dan ook belangrijk dat mensen zich bewust zijn van de copingmechanismen die ze hanteren - of door de organisatie wordt gehanteerd - en de verschillende voor- en nadelen van die mechanismen. Wat zijn bijvoorbeeld de nadelen van een bias op regels en procedures en hoe kan je zorgen dat het copingmechanisme de praktijk hanteerbaar houdt, maar voorkomen dat het leidt tot onwenselijke situaties? Die dilemma's doen zich in de beleids- en uitvoeringspraktijk vaak voor en dat wijst op het belang van het organiseren van onderling overleg en intervisie. Dit zou ook zicht kunnen bieden op andere copingstrategieën. Zo is het voorstelbaar dat lastige waardenbotsingen niet alleen door uitvoerders hoger in de organisatie worden gelegd ('opschalen'), maar dat ook een strategie herkenbaar is waarbij bestuurders de lastige waardenbotsingen juist over laten aan de uitvoerders van de organisatie. Een dergelijke strategie van 'doorschuiven' werd immers geconstateerd in eerdere studies, bijvoorbeeld die van Steenhuisen (2009). Komen de concrete situaties waarin opgeschaald wordt niet voort uit eerdere algemene beslissin-

gen waarin het bestuur de waardenbotsing juist doorschoof de organisatie in? Daarnaast zijn we nu op zoek gegaan naar de waardenbotsingen die mensen ervaren, maar is het ook mogelijk dat copingstrategieën bestaan die er voor zorgen dat actoren zich niet eens meer realiseren dat de botsingen bestaan. Wellicht zijn er voor specifieke situaties bepaalde routines waardoor de achterliggende waardenbotsing uit het zicht raakt. Vervolgonderzoek naar zowel de mogelijkheid van 'doorschuiven' als 'routines' zou zeer interessant zijn. Dat onderzoek zou specifiek gericht kunnen zijn op het opstellen van een normatief kader voor copingstrategieën van besturen, waarin de mogelijkheden maar ook de nadelen van verschillende strategieën worden geschetst. Dit kan dan uitmonden in bijvoorbeeld een advies aan het bestuur van ziekenhuizen hoe met de verschillende waardenconflicten in het ziekenhuis het beste kan worden omgegaan.

Ten vierde zegt het onderzoek iets over de huidige praktijk in het openbaar bestuur en de botsingen die niet alleen nu, maar ook de komende tijd een rol zullen spelen. Gezien de economische situatie zal efficiëntie de komende jaren een belangrijke waarde blijven in publieke en semi-publieke organisaties. Dit is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar in de grote decentralisatieoperaties met taakoverheveling naar gemeenten, die steeds ook gepaard gaan met forse bezuinigingen. Daarnaast is er een duidelijk trend zichtbaar van een terugtrekkende overheid, hetgeen gevolgen met zich meebrengt voor het werk en wellicht ook de waarden van actoren in de publieke sector. Opvallend is dat in de interviews vrijwel iedereen het belang van efficiënt werken onderkent, maar het uiteindelijk vooral bij de middenmanagers een grote rol speelt in het werk. Onze verwachting is dan ook dat verdere bezuinigingen ten eerste zullen zorgen voor grotere druk op het middenmanagement. Middenmanagers worden verantwoordelijk gehouden voor de efficiëntie en effectiviteit van hun organisatiedeel en ervaren nu al de druk om aan een taakstelling te voldoen en toch goede kwaliteit te leveren: *“dat is continu een afstemming met de consulent, met de teamleiders, met de financiële mensen, van nou, past het nog?”; “En als je een taakstelling krijgt van dit is de begroting van verleden jaar, maar er moet nog eens in bezuinigd worden, dan wordt het lastig om keuzes te maken van, waar doe je dan goed aan.”* De spanningen die dit oplevert komen ook terug op de werkvloer waar de uitvoerders soms het gevoel hebben dat de druk op efficiëntie ten koste gaat van de kwaliteit van hun werk of de kwaliteit van de zorg. Dit werpt vragen op rondom aantrekkelijk werkgeverschap: hoe zorg je in tijden van bezuinigingen dat werknemers toch trots kunnen blijven op de kwaliteit en het nut van hun werk?

In dit licht zal bij elke bezuiniging waarbij efficiëntie het belangrijkste motief is op het bestuurlijk niveau goed na moeten worden gegaan hoe de kwaliteit van de uitvoering niet alleen op papier maar ook in de praktijk geborgd blijft en of middenmanagers en uitvoerders wel voldoende tools hebben om met de toenemende druk om te gaan. Of anderszins moet expliciet worden afgewogen dat minder middelen ten koste gaan van andere doelen (waarden) en moet de nieuw gecreëerde waardebotsing niet naar de werkvloer worden doorgeschoven. Zelf zien middenmanagers het daarbij vooral als een uitdaging om medewerkers mee te laten denken over de mogelijkheden om aan een taakstelling te voldoen en ze daarbij niet het gevoel te geven dat ze tot nu toe nog niet hard genoeg gewerkt hebben.

Een tweede risico aan de druk op efficiënter werken, heeft te maken met de vaker aangehaalde spanning tussen efficiëntie en verantwoording. Uitvoerders die een grote druk ervaren om efficiënt te werken en vanuit hun professionaliteit vooral gedreven zijn om de burger of patiënt te helpen, zijn geneigd om minder tijd te steken in het verantwoorden van hun acties. Dit betekent dat er in tijden van bezuinigingen niet alleen nagedacht moet worden over het efficiënter uitvoeren van de kernwerkzaamheden, maar ook over slimmere verantwoordingsmechanismen.

Verder verdienen de vele botsingen rondom rechtmatigheid expliciet aandacht. Zoals ook al beschreven in de eerste hoofdstukken van dit rapport is rechtmatigheid een belangrijke waarde in de publieke sector. Het is in publieke organisaties van belang dat democratisch vastgestelde regels uitgevoerd worden zodat burgers weten waar ze aan toe zijn en ook gelijk behandeld worden. Tegelijkertijd merken zowel bestuurders, managers als uitvoerders dat het strikt volgen van regels in de praktijk kan wringen. Het kan botsen met hun eigen gevoel voor rechtvaardigheid, met de wensen van burgers die ze bij de beleidsvorming willen betrekken of met een snelle en daadkrachtige realisatie van gewenste maatschappelijke effecten. De vraag in welke mate regels de doorslag moeten geven en in hoeverre maatwerk geleverd moet kunnen worden, blijft actueel in de praktijk van het openbaar bestuur. Het zoeken van een balans hierin is een cruciaal aspect van de zoektocht naar goed bestuur en zou in onze ogen ook nadrukkelijk verbonden moeten worden met discussies over de maatschappelijke legitimiteit van het openbaar bestuur.

De geschetste discussie over botsende waarden en hoe bestuurders, managers en uitvoerders daar in de praktijk mee om (kunnen) gaan, hangt dus direct samen met diverse debatten die anno 2013 over de kwaliteit van het openbaar bestuur en de publieke sector spelen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de discussies en beleidsontwikkeling over ‘good governance’ in met name ook de semi-publieke sectoren (zoals de zorg, maar ook het onderwijs en de volkshuisvesting), als ook om boeiende debatten over de invulling van ambtelijk vakmanschap (cq. professionaliteit). Dit onderzoek naar een gemeente en een ziekenhuis leert dat voor die debatten het nadenken over relevante waarden en het besef van het belang van de spanning tussen die waarden van groot belang kan zijn. Goed besturen en vakmanschap houden in de kern (ook) in dat adequaat wordt omgegaan met waarden en waardenbotsingen, met aanvullend als inzicht dat waarden en waardenbotsingen zich op verschillende wijzen manifesteren in de diverse contexten of publieke sectoren. Het verbinden van de discussies over waarden, goed besturen en vakmanschap kan dus ook bevruchtend werken, hetgeen ook geldt voor een passende onderzoeksagenda.

Literatuur

- Addink, H. (2008). Goed bestuur: een norm voor het bestuur of een recht van de burger? In H. Addink, G. Jurgens, Ph. Langbroek en R. Widdershoven (eds.), *Grensverleggend bestuursrecht*, (3-25). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Addink, H. (2010). *Goed Bestuur*. Deventer: Kluwer
- Addink, H. (2011). Borgen van publieke waarden: behoorlijk of goed bestuur? *Bestuurskunde*, 20(2), 12-22.
- Addink, H. (2012). Het concept van goed bestuur in het bestuursrecht en de praktische consequenties daarvan. *Ars Aequi*, 266-275.
- Aedes. (2006). *Governancecode woningcorporaties*.
- Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). The public value universe: an inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Beck Jørgensen, T., & Sørensen, D-L. (2012-2013). Codes of good governance: national or global public values? *Public Integrity*, 15 (1), 71-95.
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. London: SAGE publications.
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (1999). The sociology of critical capacity. *European Journal of Social Theory*, 2(3), 359-377.
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (2006). *On Justification. Economies of Worth*. Princeton: Princeton University Press.
- Bovens, M., 't Hart, P., van Twist, M., & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bovens, M. & Wille, A. (2008). Politiek vertrowuen langs de meetlat. *Socialisme en Democratie*, 65(10), 32-43.
- Brancheorganisaties Zorg. (2010). *Zorgbrede governancecode 2010*.
- Brown, S. (1993). A Primer on Q Methodology. *Operant Subjectivity*, 16(3/4), 91-138.
- Charles, M. B., Ryan, R., Castillo, C., & Brown, K. (2008). Safe and sound? The public value trade-off in worker safety and public infrastructure procurement. *Public Money & Management*, 28(3), 159-166.
- Commissie corporate governance. (2003). *De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*.
- De Bruijn, H., & Noordegraaf, M. (2010). Professionals versus managers? De onvermijdelijkheid van nieuwe professionele praktijken. *Bestuurskunde*, 19(3), 6-20.
- De Graaf, G. (2013). "Discourse and Tractable Morality", in: Lütge, C. (ed.), *Handbook of the Philosophical Foundations of Business Ethics*, Springer: Heidelberg, 581-602.
- De Graaf, G. & Meijer, A. (2013). De nieuwe netwerksamenleving en openbaar bestuur. Wat Landsmeer ons leert over onze bestuurlijke toekomst. *Bestuurskunde*, 22(1), 101-106.
- De Graaf, G., & Paanakker, H. (2012). "The Case of Top Public Administrators. Value conflicts in Good Governance", paper gepresenteerd bij de European Group of Public Administration (EGPA) Conference, Bergen, 6-8 september 2012.

- De Graaf, G., & Van der Wal, Z. (2010). Managing conflicting public values: governing with integrity and effectiveness. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 623-630.
- De Graaf, G. & Van Exel, J. (2009). Using Q methodology in Administrative Ethics. *Public Integrity*, 11(1), 53-68.
- De Graaf, G., Van Doeveren, V., Reynaers, A.-M., & Van der Wal, Z. (2011). Goed bestuur als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden. *Bestuurskunde*, 20(2), 5-11.
- Eisenhardt, K. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Garretsen, D. (2010). *Patiënten eerst. Een onderzoek naar spanningen tussen publieke waarden in ziekenhuizen en strategieën om deze hanteerbaar te maken.*, Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
- Gewest Gooi en Vechtstreek. (2011). *Gedragscode integriteit*. Geraadpleegd via <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/userpages/Unthemed/DownloadDocument.aspx?id=392>
- Gemeente Hoogezand-Sappermeer. (2012). *Gedragscode ambtenaren 2012*. Geraadpleegd via <http://www.hoogezand-sappemeer.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=268&stukid=1191#titel1191>.
- Gemeente Winsum. (2011). *Gedragscode voor ambtenaren bij de gemeente Winsum*. Geraadpleegd via <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/arbeidszaken-en-personeelsbeleid/integriteit/gedragscode-voor-ambtenaren.aspx>.
- HBO-raad. (2006). *Branchecode governance*. Den Haag: HBO-raad.
- Heldeweg, M., & Sanders, M. (2011). Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, 20(2), 33-43.
- Hendriks, F. (2009). Contextualizing the Dutch drop in political trust: connecting underlying factors. *International Review of Administrative Sciences*, 75(3), 473-492.
- Hendriks, F., & Drosterij, G. (Eds.). (2012). *De zucht naar goed bestuur in de stad. lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Huberts, L. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Huberts, L. (in druk). *Integrity of Governance. What it is, what we know, what is done, and where to go* (in review for publication).
- Huberts, L., Kaptein, M., & Lasthuizen, K. (2007). A study of the impact of three leadership styles on integrity violations committed by police officers. *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, 30(4), 587-607.
- Huberts, L., & Van der Wal, Z. (in druk). What is valued in politics and administration? *Integrity of Governance. What it is, what we know, what is done, and where to go* (in review for publication).
- Huberts, L., & Van Hout, E. (2011). Goed bestuur: kiezen of delen? *Bestuurskunde*, 20(2), 53-62.
- International Monetary Fund. (1997). *Goed governance. The IMF's role*.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: the values statement as centerpiece. *Public Administration Review*, 63, 711-719.
- Koppenjan, J., Charles, M. B., & Ryan, N. (2008). Editorial: Managing competing public values in public infrastructure projects. *Public Money & Management*, 28(3), 131-134.

- Lasthuizen, K. (2008). *Leading to integrity: empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity*. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Loyens, K., & Maesschalck, J. (2010). Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy: existing models reconsidered. *Administration & Society*, 42(1), 66-100.
- Martinsen, D., & Beck Jørgensen, T. (2010). Accountability as a differentiated value in supranational governance. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 742-760.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors. Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2011). *Prettig contact met de overheid 3. Juridische handreiking informele aanpak*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Noordegraaf, M. (2007). From 'pure' to 'hybrid' professionalism: present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.
- Paanakker, H. (2007). *De stille kracht van de landmacht. Een explorerende studie naar het effect en de wijze van doorwerking van gedragscodes op het ethisch bewustzijn en gedrag van militairen van de Koninklijke Landmacht*. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Peeters, R., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2010). *De logica van het ongepaste. Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, geraadpleegd via: http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/NSOB_logica_webversie_spreads.pdf.
- Pierre, J. (2009). Reinventing governance, reinventing democracy? *Policy & Politics*, 37(4), 591-609.
- Sandfort, J. R. (2000). Moving beyond discretion and outcomes: examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 729-756.
- Schön, D., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy*. Boston: MIT Press.
- Selden, S., Brewer, G. & Brudney, J. (1999). Reconciling competing values in public administration: understanding the administrative role concept. *Administration & Society*, 31(2), 171-204.
- Spicer, M. (2010). *In defense of politics in public administration. A value pluralist perspective*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Steen, T., & Rutgers, M. (2011). The double-edged sword. *Public Management Review*, 13(3), 343-361.
- Steenhuisen, B. (2009). *Competing public values. Coping strategies in heavily regulated utility industries*. TU Delft, Delft.
- Steenhuisen, B., & Van Eeten, M. (2008). Invisible trade-offs of public values: inside Dutch railways. *Public Money & Management*, 28(3), 147-152.
- Stewart, J. (2006). Value conflict and policy change. *Review of Policy Research*, 23(1), 183-195.

- Swanborn, P.G. (2010). *Case study research: what, why and how?* London: SAGE Publications.
- Thacher, D., & Rein, R. (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17(4), 457-486.
- Trimidas, T. (2006). *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press.
- V&VN/NU'91. (2007). *Nationale beroepscode van verpleegkundigen en verzorgenden*. Hilversum: Van der Weij Drukkerijen BV.
- Van den Heuvel, J., Huberts, L., & Verberk, S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid. Waarden, normen en beleid*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Van der Wal, Z. (2008). *Value Solidity. Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business.*, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Van der Wal, Z. (2012). Elite ethiek. Hoe politici en topambtenaren invulling geven aan publieke waarden. *Beleid & Maatschappij*, 39(3), 258-279.
- Van der Wal, Z., De Graaf, G., & Lawton, A. (2011). Competing values in public management. *Public Management Review*, 13(3), 331-341.
- Van der Wal, Z., De Graaf, G., & Van Montfort, C. (2011). Introductie themanummer goed bestuur. *Bestuurskunde*, 20(2), 2-4.
- Van der Wal, Z., Van Hout, E., Kwak, A.-J., & Oude Vrielink, M. (2007). Professionals en managers: waarden in een hybride praktijk. *Bestuurskunde*, 16(4), 2-7.
- Van Hout, E. (2007). *Zorg in spagaat. Management van hybride, maatschappelijke organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Van Montfort, C. (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: Lemma.
- Von Danwitz, T. (2010). Good governance in the hands of the judiciary: lessons from the European example. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 13(1).
- Weihe, G. (2008). Public-private partnerships and public-private value trade-offs. *Public Money & Management*, 28(3), 153-158.
- World Bank. (1989). *Sub-saharan Africa. From crisis to sustainable growth. A long-term perspective study*. Washington, D.C.: The World Bank.

Bijlage 1 Vragenlijst interviews

Introductie

Allereerst hartelijk bedankt voor uw medewerking aan dit onderzoek.

Onze/ mijn naam --- en positie ---.

Dit gesprek maakt onderdeel uit van een onderzoek naar de waarden en goed besturen binnen de publieke sector, in opdracht van het ministerie van BZK, uitgevoerd door de onderzoeksgroep Kwaliteit van Beturen van de VU. Er zijn zo'n 35 interviews gepland met medewerkers binnen een gemeente en een ziekenhuis.

Centraal staat uw eigen praktijk, de beslissingen die u dag in dag uit neemt en wat daarvoor belangrijk is. Daarna richten we ons wat meer op de waarden die daarbij spelen en hoe die zich tot elkaar verhouden. We zijn met name geïnteresseerd in vragen als welke publieke waarden u van groot belang acht in uw werk, of verschillende publieke waarden wel eens met elkaar botsen, en zo ja, hoe u daar dan mee omgaat.

In totaal zal het interview ongeveer een uur duren. Als u daar geen bezwaar tegen heeft, willen we het interview graag opnemen om het zorgvuldig te kunnen uitwerken. U krijgt die tekst ook nog toegestuurd om het verslag op feitelijke onjuistheden te controleren. Maar los daarvan zal er in publicatie omtrent dit onderzoek op geen enkele wijze een relatie gelegd kunnen worden tussen u en uw uitspraken.

Als u op dit moment verder geen vragen heeft, dan zouden wij graag willen beginnen.

Vragenlijst

1. Kunt u uw werk kort typeren? Wat is precies uw taak en functie?
2. Wat voor soort beslissingen neemt u dagelijks / wat voor beslissingen zijn typerend voor uw werk?
3. Wat vindt u de meest lastige afwegingen in uw werk? In andere woorden, welke keuzes vindt u het moeilijkst om te maken (dilemma's)?
4. Gaat het daarbij in uw beleving ook om waarden en zo ja welke waarden botsen er volgens u in de genoemde keuzes?
5. Hoe komt u vervolgens tot een beslissing bij dit soort lastige afwegingen / tot een afweging van die waarden(botsingen)?
6. Wat is er in uw beleving al geregeld in uw werk in bijvoorbeeld wetgeving zoals de awb of gemeentelijke regelgeving?
Hoe zit het in dit verband met de geschreven en ongeschreven beginselen van behoorlijk

bestuur uit het bestuursrecht en de nieuwe beginselen van goed bestuur? *(Bij ziekenhuis: Hoe zit het in dit verband met de Eed van Hippocrates of de Nationale beroepscode voor Verpleegkundigen en Verzorgenden?)*

Hoe zit het in dit verband met gedragscodes of soortgelijke richtlijnen vanuit uw organisatie? Kent u die en zijn ze van belang?

7. Graag neem ik met u een aantal waarden door die nogal eens worden genoemd in discussies over het openbaar bestuur/gezondheidssector.

a) wat u onder de waarde verstaat

b) welke rol die waarde speelt in uw werk

c) welke conflicten u ziet tussen deze waarde en andere waarden

- openheid/transparantie
- participatie
- verantwoording
- legitimiteit
- effectiviteit
- efficiëntie
- integriteit
- rechtmatigheid
- professionaliteit
- gelijkheid

8. U heeft nu een beeld geschetst van welke waarden u belangrijk vindt en welke waarden volgens u botsen.

Denkt u dat een wethouder/afdelingshoofd/ambtenaar/burger een vergelijkbaar beeld zou schetsen of dat deze bepaalde waarden belangrijker of minder belangrijk zou vinden? *(Bij ziekenhuis: Denkt u dat een bestuurder/specialist/verpleegkundige/patiënt een vergelijkbaar beeld zou schetsen?)*

In hoeverre zijn die waarden de laatste jaren veranderd? Zijn er bepaalde waarden belangrijker of juist minder belangrijk geworden?

9. Welke factoren beïnvloeden volgens u welke waarden u van belang vindt in uw werk?
- a. Persoonlijke drijfveren/waarden
 - b. Opvattingen/gedrag leidinggevend
 - c. Verwachtingen vanuit omgeving (burgers)
 - d. (Sociale) media

Q-studie

We hebben in het gesprek een aantal publieke waarden de revue laten passeren. Op deze kaartjes staan deze waarden met een korte uitleg. Onze vraag is of u deze waarden zou kunnen rangschikken naar de mate waarin zij een rol spelen in uw werk. Lees ze eerst rustig door en maak twee stapeltjes: een met waarden waarvan u zegt dat ze een grote rol spelen, een met waarden waarvan u zegt dat ze een minder grote rol spelen. Vervolgens kan u de stapeltjes onderverdelen. Onder +2 mag u de waarde leggen die volgens u de grootste rol speelt in u werk en onder +1 de twee waarden die vervolgens de grootste rol spelen in uw werk. Aan de andere kant van het schema mag u hetzelfde doen, maar dan voor de waarden die de minst grote rol spelen in uw werk. In het midden is plek voor 4 waarden die volgens u noch een erg grote, noch een erg kleine rol hebben in uw werk.

De waarden zijn:

- openheid: open zijn naar betrokkenen over procedures en besluiten.
- participatie: de omgeving en betrokkenen betrekken bij het maken van besluiten.
- verantwoording: bereid zijn acties uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover relevante stakeholders.
- legitimiteit: dat doen waar maatschappelijk draagvlak voor is.
- effectiviteit: handelen om de gestelde doelen te realiseren.
- efficiëntie: het maximale rendement halen uit de beschikbare middelen.
- integriteit: handelen in lijn met de geldende morele waarden en normen.
- rechtmatigheid: handelen in lijn met wet- en regelgeving.
- professionaliteit: deskundig handelen, mede door te leren van fouten.
- gelijkheid: gelijke gevallen gelijk behandelen.

[illegible]

Bijlage 2 Analyse Q-studie

Correlatie tussen verschillende factoren

	A	B	C	D	E	F
A	1					
B	0.483	1				
C	0.056	-0.027	1			
D	-0.038	-0.114	-0.267	1		
E	0.303	0.213	0.328	-0.217	1	
F	0.476	-0.032	0.242	-0.161	0.171	1

Geïdealiseerde factorscores van de 10 waardenstatements

	A	B	C	D	E	F
1. Openheid. Open zijn naar betrokkenen over procedures en besluiten	0	0	2	-1	2	1
2. Participatie. De omgeving en betrokkenen betrekken bij het maken van besluiten	-2	-1	1	-2	0	0
3. Verantwoording. Bereid zijn acties uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover relevante stakeholders	1	-2	0	0	0	2
4. Legitimiteit. Dat doen waar maatschappelijk draagvlak voor is	0	0	0	0	-2	0
5. Effectiviteit. Handelen om de gestelde doelen te realiseren	-1	-1	0	2	-1	-1
6. Efficiëntie. Het maximale rendement halen uit de beschikbare middelen	-1	0	-1	1	-1	-1
7. Integriteit. Handelen in lijn met de geldende morele waarden en normen	2	2	1	0	1	1
8. Rechtmatigheid. Handelen in lijn met de wet- en regelgeving	1	1	-2	-1	0	0
9. Professionaliteit. Deskundig handelen, mede door te leren van fouten	0	1	-1	1	1	0
10. Gelijkheid. Gelijke gevallen gelijk behandelen	0	0	0	-1	0	-2

Factor Matrix van de 34 respondenten met hun ladingen op de 6 factoren, met een X als indicatie van een 'Defining Sort'⁵

Respondenten ⁵		Ladingen					
Respondenten casus gemeente		A	B	C	D	E	F
	1 MM/Wijk	-0.09	0.18	0.10	-0.51	0.11	0.22
	2 Uitv/Wijk	-0.05	-0.06	0.86X	-0.01	0.45	0.06
	3 Uitv/Wijk	0.38	0.10	0.82X	-0.09	-0.01	-0.00
	4 Uitv/Wijk	-0.14	0.14	0.89X	-0.08	-0.20	-0.06
	5 Uitv/Wijk	0.12	-0.41	0.45	-0.60	0.42	0.16
	6 MM/Handh	0.21	0.74X	-0.22	-0.29	-0.04	-0.26
	7 Uitv/Handh	0.21	0.92X	0.02	-0.00	0.04	-0.04
	8 Uitv/Handh	0.49	-0.28	0.03	0.04	0.55	0.08
	9 Uitv/Handh	0.48	0.32	0.31	-0.04	0.64	0.28
	10 Uitv/Handh	0.81X	0.23	0.10	0.22	0.14	0.06
	11 MM/Wijk	0.63X	0.10	-0.25	0.07	-0.17	0.14
	12 Best	0.56	0.14	-0.06	-0.53	0.41	-0.41
	13 MM/Handh	0.03	0.01	-0.13	0.87X	-0.21	-0.31
	14 Best	0.03	0.54	0.12	0.00	0.21	0.55
	15 MM/W&I	-0.09	0.16	0.10	0.22	0.40	-0.70X
	16 MM/W&I	0.27	0.10	0.50	0.51	0.29	0.15
	17 Uitv/W&I	0.32	0.65X	-0.04	0.09	0.51	0.09
	18 Uitv/W&I	0.83X	0.25	-0.04	0.04	0.03	0.16

⁵ Best = bestuurder; MM = middenmanagement; Uitv = uitvoerende; Wijk = wijkmanagement; Handh = handhaving; W&I = Werk & Inkomen; Verpleegk = Verpleegkundige;

Respondenten ⁵		Ladingen					
Respondenten casus ziekenhuis		A	B	C	D	E	F
	19 Verpleegk	-0.37	-0.14	0.19	0.40	0.73X	-0.21
	20 MM	0.13	0.32	-0.64X	0.43	-0.09	0.14
	21 MM	-0.15	-0.15	-0.09	0.77X	-0.01	0.52
	22 Staf	0.18	-0.03	0.33	0.14	0.69X	0.39
	23 Best	-0.06	0.04	0.10	-0.32	0.84X	0.11
	24 Specialist	0.21	0.16	0.31	0.27	0.86X	-0.13
	25 MM	0.46	-0.23	-0.06	0.55	0.34	0.30
	26 MM	0.19	0.04	-0.06	0.57	0.45	0.12
	27 Best	0.41	0.19	0.32	0.15	0.32	0.76X
	28 Specialist	0.61	0.08	0.24	0.58	0.46	-0.03
	29 Staf	0.11	0.36	-0.57	0.54	0.35	-0.09
	30 Best	0.80X	0.10	0.15	-0.16	0.56	0.11
	31 Staf	-0.04	-0.09	0.87X	-0.09	0.32	0.28
	32 Best	0.41	-0.28	0.09	-0.15	0.23	0.75X
	33 Specialist	-0.19	-0.42	0.68	0.18	0.47	0.28
	34 Verpleegk	0.20	0.20	-0.10	-0.27	0.80X	-0.00
	% expl. Var.	15	10	16	14	19	10

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties in samenwerking met:



Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Mei 2013 | B-18829